



Македонска академија
на науките и уметностите



Република Македонија
Влада на Република Македонија
Секретаријат за европски прашања

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА (2020) – ИСКУСТВА, ПРЕДИЗВИЦИ, ПЕРСПЕКТИВИ

ПРИЛОЗИ ОД МЕЃУНАРОДНАТА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ОДРЖАНА НА 6 МАЈ 2016 ГОДИНА

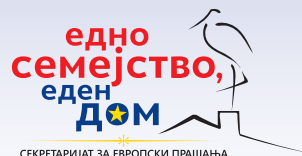
2



германска
соработка

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



едно
семејство,
еден
ДОМ

СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА



Македонска академија
на науките и уметностите



Република Македонија
Влада на Република Македонија
Секретаријат за европски прашања

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА (2020) – ИСКУСТВА, ПРЕДИЗВИЦИ, ПЕРСПЕКТИВИ

**ПРИЛОЗИ ОД МЕЃУНАРОДНАТА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ОДРЖАНА НА 6 МАЈ 2016 ГОДИНА**



Скопје, 2016

Издава:

Македонска академија на науките и уметностите
Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија

Уредувачки одбор:

Таки Фити, Македонска академија на науките и уметностите (претседател)

Владо Камбовски, Македонска академија на науките и уметностите

Фатмир Бесими, Лондонска школа за економија и политички науки

Драган Тилев, Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија

Леонид Грчев, Македонска академија на науките и уметностите

Бертранд Милет, Министерство за надворешни работи и меѓународен развој на Франција

Мојмир Мрак, Економски факултет во Љубљана

Михаел Самец, Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ)

Војчек Порчек, Министерство за регионален развој-Полска

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.171.071.51(4-672EU:497.7)(062)

321.7(497.7)(062)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција (2016)

Република Македонија на патот кон Европската Унија (2020) - искуства, предизвици, перспективи : прилози од Меѓународната конференција, одржана на 6 мај, 2016 година / [Уредувачки одбор Таки Фити ... и др.]. - Скопје : Македонска академија на науките и уметностите : Влада на РМ, 2016. - 366 стр. : граф. прикази ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-203-178-1 (МАНУ)

ISBN 978-608-65718-6-3 (Влада на РМ)

а) Демократски процеси - Македонија - Собири б) Македонија -
Зачленување - Европска Унија - Собири

COBISS.MK-ID 102009610

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	9
------------------------	---

ВОВЕДНИ ОБРАЌАЊА	12
-------------------------------	----

Таки Фити, претседател на Македонската академија на науките и уметностите.....	13
--	----

Арбр Адеми, заменик-претседател на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања, Секретаријат за европски прашања.....	16
--	----

Аиво Орав, амбасадор на Европската Унија во Република Македонија.....	21
---	----

Џес Бејли, амбасадор на Соединетите Американски Држави во Република Македонија.....	23
---	----

Никола Попоски, министер за надворешни работи, Влада на Република Македонија.....	25
---	----

I. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ ПРЕД 20 ГОДИНИ И СЕГА	28
--	----

Фатмир Бесими, Драган Тилев

ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	29
--	----

Блерим Река

ПРОШИРУВАЊЕТО НА ЕУ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО НОВИОТ ГЕОПОЛИТИЧКИ КОНТЕКС	49
---	----

Арбр Адеми, Беким Максуди, Илбер Села

ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН И ЕВРО-АТЛАНСКИТЕ ИНТЕГРАТИВНИ ПРОЦЕСИ: РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРО-АТЛАНТСКИТЕ СТРУКТУРИ (ЕУ И НАТО)	63
---	----

II. ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ – ПОГЛЕДИ ОД БАЛКАНОТ И ОКРУЖУВАЊЕТО	78
---	----

Игор Црнодак

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН (РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ)	79
--	----

Беким Чолаку

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН	85
---	----

Јадранка Јоксимовиќ

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН - РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ	91
---	----

Игор Лукшиќ

ЈАСНИ ЕУ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН	95
---	----

Горан Свилановиќ

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН (РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ)	99
--	----

III. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ – КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ, ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ	106
---	-----

III. а РАЗВОЈНИ АСПЕКТИ КОН ФУНКЦИОНАЛНА ДЕМОКРАТИЈА	106
---	-----

Ивица Јосифовиќ

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ПРЕКУ СТАБИЛНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ	107
---	-----

Владо Камбовски

ДЕМОКРАТИЈА, ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО И ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	125
--	-----

Мируше Хоџа

ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ЗАЕДНИЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ПОВЕЛБАТА НА ЕУ ЗА ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ ПРАВА: ПОИМНИ ДИЛЕМИ?	141
--	-----

III. б РАЗВОЈНИ АСПЕКТИ КОН ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА И ЗАБРЗАН РАСТ	152
---	-----

Таки Фити, Предраг Трпески, Марица Антовска

ЕКОНОМСКИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА	153
---	-----

Зоран Ставрески, Виктор Мизо

РАСТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА ВО УСЛОВИ НА ЗГОЛЕМЕНА КОНКУРЕНТНОСТ	171
--	-----

Ѓорѓи Гоцков, Горан Петревски, Владимир Филиповски

ПРОБЛЕМИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА НОМИНАЛНАТА И РЕАЛНАТА КОНВЕРГЕНЦИЈА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ И ЕМУ	177
--	-----

Билјана Ташевска, Борче Треновски

ФИСКАЛНАТА ОДРЖЛИВОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ	199
--	-----

Глигор Бишев, Димитар Богов

ФИНАНСИРАЊЕ НА РАСТОТ И КОНВЕРГЕНЦИЈА КОН ЕУ – КАКО ДА СЕ ОДРЖИ СТАБИЛНОСТА ПРИ ПОВИСОКА ИНТЕРМЕДИЈАЦИЈА	215
---	-----

Абдулменаф Беџети, Бесиме Мустафи

КОРЕЛАЦИЈАТА ПОМЕЃУ ЈАВНИТЕ ИНВЕСТИЦИИ ВО ОБРАЗОВАНИЕТО И ЕКОНОМСКИОТ РАСТ ВО МАКЕДОНИЈА	229
---	-----

Луан Старова

СПОГОДБАТА ЗА СОРАБОТКА МЕЃУ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА ОД 1997 – ПРВ ЧЕКОР И ПАРАДИГМА НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	243
---	-----

III. в НЕКОИ СЕКТОРСКИ АСПЕКТИ ОД ПРОЦЕСОТ НА ЕУ-ИНТЕГРАЦИЈА	252
---	-----

Изет Зекири, Јетон Мазлами, Брикенд Азири

ПАЗАРОТ НА ТРУД ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА	253
--	-----

Азис К. Положани

РЕФОРМИТЕ ВО ОБРАЗОВАНИЕТО КАКО ТРАНСФОРМАЦИСКА СИЛА ЗА ЕВРОПЕИЗАЦИЈАТА НА ОПШТЕСТВОТО	267
---	-----

Наташа Марковска, Верица Тасеска–Ѓоргиевска, Александар Дединец, Теодора Обрадовиќ Грнчаровска, Глигор Каневче, Јордан Поп-Јорданов

ЕВРОПСКИ ЦЕЛИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ДО 2030 ГОДИНА - ПЕРСПЕКТИВА НА ЗЕМЈА КАНДИДАТ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	281
--	-----

III. з ГРАДЕЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ, КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕУ-ИНТЕГРАЦИЈА	296
--	-----

Владо Камбовски

**ИЗГРАДБА НА КРЕДИБИЛНИ ИНСТИТУЦИИ
КОИ ГАРАНТИРААТ ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО.....397**

Борче Давитковски

**РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА ПОТРЕБА – УСЛОВ ЗА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА И
ПОЧНУВАЊЕ ПРЕГОВОРИ ЗА ВЛЕЗ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....313**

Мојмир Мрак

**ГРАДЕЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА АПСОРБИРАЊЕ
НА ЕУ КОХЕЗИВНИТЕ ФОНДОВИ325**

Михаел Самец, Зоран Нечев, Љупка Полизовски

**ГИЗ ПОСЕБЕН ОСВРТ: ГЕРМАНСКО-МАКЕДОНСКА РАЗВОЈНА
СОРАБОТКА: СЛУЧАЈОТ СО ГЕРМАНСКОТО ДРУШТВО ЗА
ИНТЕРНАЦИОНАЛНА СОРАБОТКА.....339**

Бертранд Милет

**ВКЛУЧЕНОСТА НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР НА ПАТОТ НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА КОН ЕВРОИНТЕГРАЦИИТЕ: КЛУЧНО ПРАШАЊЕ ЗА УСПЕХ
И НАПРЕДОК347**

ПРЕДГОВОР

Оваа година се навршуваат 20 години од воспоставувањето на договорни односи помеѓу Република Македонија и Европската Унија и 20 години од втемелувањето на Секретарјатот за европски прашања на Владата на Република Македонија. По тој повод, во пресрет на Денот на Европа – 9 Мај, Секретаријатот за европски прашања (СЕП) и Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ) организираа Научна конференција на тема „Република Македонија на патот кон Европската Унија (2020) – искуства, предизвици, перспективи“. На организирањето на оваа значајна Научна конференција му претходеше формирањето на Советот за евроинтеграции на Македонската академија на науките и уметностите, како заедничка идеја на СЕП и МАНУ со што, *de facto*, се институционализираше соработката на МАНУ со Владата на Република Македонија во област од стратегиски интерес за земјата – евроатлантските интеграциски процеси. Советот за евроинтеграции на МАНУ е составен од академици и научни работници, главно универзитетски професори, чиј научен интерес се европските интеграциски процеси, односно нивна елаборација од различни аспекти – економски, правни, политиколошки, социолошки, културолошки, еколошки итн. Член на Советот, екс официо, е и заменик-претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања. Заемниот интерес на СЕП и МАНУ за поблиска соработка во доменот на евроатлантските интеграции е јасно определен и со начинот на кој се дефинирани основните цели на Советот. Имено, основна цел и задача на Советот за евроинтеграции на МАНУ е да иницира и да организира дебати за клучни прашања од евроинтеграцискиот процес на Република Македонија, јасно да ги идентификува најзначајните проблеми и ограничувања на нашиот пат кон ЕУ, како и да нуди можни решенија за нивно надминување, преку сериозен научен и стручен пристап, кој ова тело може да го обезбеди, па дури и да постигне синергетски ефект со соединување на научниот потенцијал на МАНУ и на пошироката академска заедница и на професионалноста и стручноста на експертите на СЕП. Притоа, помеѓу двете институции постои јасен и цврст договор за почитување на самостојноста, независноста и научниот интегритет на членовите на Советот, односно на основниот

принцип на комуникација на науката со политиката – науката говори со силата на фактите, аргументите, нуди алтернативни решенија за одредени прашања и проблеми, дава совети за креаторите на политиката, а политиката е таа којашто дефинитивно одлучува. Токму организирањето на оваа Научна конференција е една од првите иницијативи на Советот на МАНУ за евроинтеграции.

Зборникот којшто го презентираме пред пошироката научна и стручна јавност на нашата земја и пред креаторите на политиките во областа на евроинтеграциските процеси (публикуван на три јазици – македонски, албански и англиски) ги содржи обраќањата и пораките пред учесниците на Конференцијата на претседателот на МАНУ, акад. Таки Фити, на заменик-претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања, д-р Арбр Адеми, амбасадорот на ЕУ, Аиво Орав, и амбасадорот на САД, Џес Бејли, погледите на министрите за европски прашања од регионот и Регионалниот центар за соработка и научните прилози презентирани на Конференцијата.

Научните прилозите за Конференцијата третираат комплексни прашања и проблеми кои се однесуваат на патот на Република Македонија кон ЕУ и навлегуваат во клучните сфери дефинирани со критериумите од Копенхаген и Мадрид, односно со политичките критериуми, со економските критериуми, со способноста на земјата да ги прифати обврските од членството и со административниот капацитет на земјата. Наша оценка е дека трудовите презентирани на Конференцијата имаат завидно стручно и научно ниво и дека промоцијата на Зборникот треба да се искористи за организирање на научни дебати (тркалезни маси, советувања и сл.) за круцијални прашања поврзани со нашиот евроатлантски интеграциски процес. Ние, исто така, мислиме дека Научната конференција „Република Македонија на патот кон Европската унија (2020) – искуства, предизвици, перспективи“ упати јасна порака до пошироката јавност дека приближувањето на Република Македонија кон ЕУ останува наша стратедиска цел и дека не постои алтернатива за развојните перспективи на земјата надвор од евроатлантскиот интеграциски процес. Зборникот ќе биде дистрибуиран до надлежните ресори на Владата на Република Македонија и до други институции (во земјата и во странство) кои се вклучени во европските интеграциски процеси. Зборникот, исто така, ќе биде поставен на веб-страниците на двете институции.

Во оваа пригода сакаме да ја изразиме нашата топла благодарност до авторите на прилозите за оваа дебата, до членовите на Советот за евроинтеграции на МАНУ, до претставниците од академската заедница, до претставниците од СЕП на Владата на Република Македонија и до министрите во Владата на Република Македонија, амбасадорите на странски



земји во Република Македонија, до медиумите и до другите учесници на Конференцијата. Посебна благодарност му должиме на Германското друштво за меѓународна соработка – Канцеларија во Република Македонија, коешто финансиски ја поддржа организацијата на Конференцијата и публикацијата на Зборникот.

Акад. Таки Фити

Д-р Арбр Адеми

ВОВЕДНИ ОБРАЌАЊА

Таки Фити, претседател на Македонската академија на науките и уметностите

Почитувани Академици;

Почитуван заменик-претседател на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања, господин Арбр Адеми;

Почитувани министри;

Почитувани Екселенции:

- господин Аиво Орав, амбасадор на ЕУ во Република Македонија

- господин Џес Бејли, амбасадор на САД во Република Македонија

Почитуван господин Џејмс Мекбет, директор на Германското друштво за меѓународна соработка – Канцеларија во Република Македонија;

Почитувани членови на Советот за евроинтеграции на МАНУ;

Почитувани професори, автори на одделните научни прилози за оваа конференција;

Дозволете ми најпрвин да Ве поздравам од името на Македонската академија на науките и уметностите и да ја изразам мојата благодарност за Вашето присуство на научната конференција на тема “Република Македонија на патот кон Европската унија (2020) – искуства, предизвици, перспективи”. Посебна благодарност им должам на авторите на прилозите за оваа дебата, т.е. на членовите на Советот за евроинтеграции на МАНУ, на претставниците од академската заедница, понатаму на претставниците од СЕП на Владата на Република Македонија и на министрите во Владата на Република Македонија. Искрена и топла благодарност им упатувам и на присутните екселенции - амбасадорите на ЕУ и на САД во Република Македонија, кои ќе имаат свое обраќање на Конференцијата. Во оваа пригода, посебно сакам да го поздравам Госп. Џејмс Мекбет, директор на Германското друштво за меѓународна соработка – Канцеларија во Република Македонија, кој најљубезно прифати да се обрати пред аудиториумот и организациски и финансиски да ја поддржи оваа Конференција и чијашто помош нема да изостане и при публикацијата на Зборникот од конференцијата на три јазици: македонски, албански и англиски.

Оваа научна конференција ја оддржуваме во пресрет на 9 мај - Денот на Европа, којшто МАНУ редовно и традиционално го одбележува.

Оваа година, одбележувањето на денот на Европа го организираме заедно со Секретарјатот за европски прашања на Владата на Република Македонија. Ние се определивме за ваква солуција поради две причини: Прво, оваа година се навршуваат 20 години од воспоставувањето на договорни односи помеѓу Република Македонија и Европската Унија и 20 години од етаблирањето на Секретарјатот за европски прашања на Република Македонија. Второ, поаѓајќи од определбата на МАНУ, како врвна научна и уметничка институција, од посебно значење за Република Македонија, да ја зајакне својата советодавна функција, пред два месеца склучивме Меморандум за соработка со СЕП на Владата на Република Македонија и го формиравме Советот за евроинтеграции на МАНУ. Советот за евроинтеграции на МАНУ е составен од академици и универзитетски професори со високи компетенции во третманот на различни прашања (економски, правни, политиколошки, социјални, еколошки итн.) поврзани со евроатланските интеграциски процеси. Ваквиот состав на Советот за евроинтеграции *a priori* упатува на фактот дека погледите и сфаќањата на членовите на Советот за прашањата што ќе бидат предмет на елаборација не мора да коинцидираат, т.е. не мора нужно да се совпаѓаат со оние на Владата на Република Македонија, т.е. на претставниците на СЕП и на одделните министерства одговорни за конкретната проблематика. Ова е и разбирливо, бидејќи основниот принцип и основниот пристап со кој науката комуницира и соработува со политиката е јасен – науката говори со силата на фактите, аргументите, таа нуди алтернативни решенија за одредени прашања и проблеми, дава корисни совети за креаторите на политиката, а политиката е таа којашто дефинитивно одлучува.

На последната работна средба на Советот за евроинтеграции на МАНУ, на којашто дебатиравме за Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, членовите на Советот се согласија дека тешката политичка и општествена криза низ којашто проаѓа Република Македонија, којашто дури се заканува да ги “замрзне” нашите односи со ЕУ и да го врати процесот назад, пред 2005 година, не смее да ја дерогира неговата работа. Напротив, Советот и во овој тежок период низ кој проаѓа земјата со уште поголема упорност и посветеност ќе работи на основите цели зацртани во Меморандумот за соработка на МАНУ и на СЕП и ќе го дава својот придонес за унапредување на процесот на приближување на Република Македонија кон ЕУ. Една од првите иницијативи на Советот за евроинтеграции на МАНУ во соработка со СЕП на Владата на Република Македонија е токму организирањето на денешнава научна конференција.

Почитувани,

Прилозите за оваа Научна конференција третираат комплексни прашања и проблеми кои се однесуваат на патот на Република Македонија кон ЕУ (политичките и економските критериуми за членство, способноста на земјата да презема обврски кои произлегуваат од членството и нејзиниот административен капацитет). Основната порака од Конференцијата којашто сакаме да ја упатиме до пошироката јавност во земјата и до нашите пријатели во странство е дека приближувањето на Република Македонија кон ЕУ останува наша стратегиска цел и дека не постои алтернатива за развојните перспективи на земјата надвор од евроатланскиот интегративен процес. За тоа, се разбира, постојат бројни аргументи:

- ЕУ е најмоќната регионална економска интеграција во светот, со вонредно силна економија, широк пазар (28 земји со повеќе од 500 милиони жители), со голема апсорпциона моќ, што е директен резултат на бројноста на населението и на високиот доход per capita, таа креира 25% од светскиот доход, во неа е концентрирано 30% од светското знаење итн

- наспроти тоа, Република Македонија е мала земја, со неполни два милиони жители, со просечен доход кој изнесува само една третина од европскиот просек, поради што нашите претпријатија не можат да реализираат економии од обем и да бидат конкурентни, без ориентација кон единствениот пазар на ЕУ, кој ќе ги принудува постојано да се справуваат со високиот конкурентски притисок и постојано да ги подобруваат перформансите на своето работење (економската логика потврдува дека за ефикасно работење и искористување на економиите од обем потребни се најмалку 10-15 милиони потрошувачи, со два-три пати поголема куповна сила од македонската)

- пазарот на ЕУ, впрочем и денес е наш релевантен пазар – дури 80% од нашата вкупна надворешнотрговска размена се одвива со земјите-членки на ЕУ

- надвор од економските аргументи, треба да се има предвид и фактот дека ЕУ обезбедува мир, сигурност, безбедност за своите граѓани, почитување на човековите права, владеење на правото, демократија и дека во земјите членки ги промовира другите западни стандарди со истовремено почитување на различностите - националните, верските, културните итн.

Уште еднаш Ве поздравувам и Ви посакувам плодна и конструктивна дебата на Денешната Научна конференција.

Ви благодарам на вниманието.

Арбр Адеми, заменик-претседател на Владата на Република Македонија
задолжен за европски прашања, Секретаријат за европски прашања

Почитуван претседател на МАНУ, академик Фити, почитувани амбасадор Орав и амбасадор Бејли, почитувани академици, колеги министри, амбасадори, професори, студенти, новинари, претставници на граѓанскиот сектор, драги гости,

Чест ми е да се обратам на оваа Научна конференција, заедно со другите воведни говорници, кои ќе говорат за нашиот пат кон ЕУ, нашите искуства, предизвици и перспективи, по повод Денот на Европа, 9 Мај, а во светло на јубилејот „20 години од воспоставувањето договорни односи на Република Македонија со ЕУ и 20 години од воспоставувањето на првите никулци на денешниот Секретаријат за европски прашања“.

Дозволете ми веднаш на почетокот да ја изразам мојата благодарност до МАНУ и посебно до претседателот, академик Фити, за спремноста за отворена соработка со Секретаријатот за европски прашања, која неодамна ја крунисавме со потпишување меморандум за соработка и со формирање посебен Совет за европска интеграција при МАНУ. Всушност, и оваа научна Конференција е резултат на таа соработка започната со мојот претходник, почитуваниот д-р Фатмир Бесими, а која јас со задоволство ја продолжувам.

Целта е заеднички да се обидеме да извлечеме максимум од нашиот државен научен потенцијал и со креирање синергија, да помогнеме заедно да ги постигнеме нашите стратешки цели, членство во Европската Унија и во НАТО.

(20 години во процесот...)

Од осамостојувањето до денес Македонија го нема променето својот евроатлански курс.

Во текот на изминатите 20 години, од 1996 година наваму, односно од моментот на воспоставување дипломатски, а потоа и договорни односи со ЕУ, земјата е во партнерски однос со ЕУ, преку правна рамка за нашите меѓусебни односи (Договорот за соработка и Договорот за стабилизација и асоцијација) и финансиска рамка за поддршка (преку Програмите ФАРЕ, КАРДС и ИПА).

Неколку претседатели и премиери, десетици министри за европски прашања и за надворешни работи, стотици членови на собраниските состави, научници и истражувачи, илјадници државни службеници ги вложија своите кариери, лични и политички, и дел од својот живот (некој подолго, некој пократко) и ги вградиле во темелите на иднината и европската перспектива на Македонија.

Ги почитуваме сите наши искрени пријатели, но пред сè ја цениме соработката со нашите стратешки партнери, ЕУ и САД. Голема благодарност до сите оние кои две децении се со нас и остануваат со нас, заедно со сите наши и заеднички предизвици. Но, процесот на интеграција и во НАТО и во ЕУ е партнерски и зависи од двете страни. Сите успеси се заеднички, но и сите предизвици на кои треба да најдеме одговори се, исто така, заеднички.

Живееме во време кога забрзано се менува светот, се менува ЕУ, се менува регионот, се менува и Македонија. Ситуацијата е комплексна, глобалните кризи и кризите со кои се соочува ЕУ се веќе константа, а внатрешната состојба во Македонија е неодржлива. Ние како политичари имаме една примарна задача, да донесуваме одлуки водени од интересите на граѓаните, од интересите на оние кои ни доделиле мандат. Притоа, нашата политичка визија треба да ги насочува политичките одлуки на вистинската страна од историјата. По тие одлуки ќе нè ценат идните генерации - дали сме ги донеле вистинските одлуки и дали сме ги донеле во вистинскиот момент.

Одговорноста е пред нас. Во денешниот историски момент и геополитичка констелација, за Македонија друга алтернатива освен целосна евроатланска интеграција нема и за друга опција и НЕ размислуваме. За ваквата насока имаме барање од околу 70% од нашето население (според последните резултати од испитувањето на јавното мислење), од сите етнички и верски заедници. Ваквата поддршка од граѓаните нè обврзува да истраеме на евроатланскиот пат.

Кога ќе погледнеме наназад, во изминатите 20 години, мотивирани од правната рамка на нашите односи со ЕУ, се случила многубројни длабоки промени во политичкиот систем и економскиот амбиент. Ниту еден сегмент од нашето општество и од нашето живеење не остана недопрен во процесот на нашето интегрирање во ЕУ. Дали сме задоволни од постигнатото? Се разбира дека не сме целосно задоволни. Сè уште сме ранливо општество, сè уште имаме високо ниво на невработеност, незадоволително ниво на странски и домашни инвестиции, доза на недоверба во институциите и судскиот систем, релативно слаба конкурентска способност на економијата.



Несомнено е дека спроведувањето на ССА изминатиот период придонесе за динамизирање на трговските односи со ЕУ, при што во периодот од 2001 до 2011 година постепено е воспоставена зона на слободна трговија меѓу Република Македонија и Европската Унија.

Целите на политиката за проширување на ЕУ секогаш се придружени и со финансиска помош. На почетокот од процесот тоа беше Програмата ФАРЕ, потоа КАРДС, за последните години и денес да ја користиме ИПА програмата. Средствата на располагање преку ЕУ фондовите се зголемуваат со нивото на приближувањето на земјата кон членство во ЕУ. Но, прашањето на апсорпциските капацитети за ефективно и ефикасно искористување на тие средства останува и понатаму во центарот на нашето внимание.

(Европска иднина... за регионот и за нас)

Регионот, и покрај сите предизвици, се движи во вистинска насока (Турција, Црна Гора и Србија веќе преговараат, Албанија е членка на НАТО и на прагот да ги започне преговорите за членство во ЕУ, БиХ поднесе апликација за членство во ЕУ, Косово започна со имплементација на ССА). Македонија е земја кандидат од 2004 година, ССА ја спроведуваме од 2001 (трговскиот дел), односно во целост од 2004 година, земја кандидат за членство сме од 2005 година, земја со препорака за почеток на пристапните преговори од 2009 година до 2015 година. Несомнено е дека е потребен нов импулс. Стојам на ставот дека единствениот веродостоен чекор на Комисијата и Советот (и на сите земји членки), во оваа фаза, е да се покаже патот кон европската перспектива за нашите граѓани и да ни се отвори можност (по демократски спроведените избори) Македонија да започне со пристапните преговори.

Во овој контекст, би сакал да истакнам дека билатералните спорови (кои постојат) не треба да ја загрозат политиката на проширување, а ниту иднината на нашата земја. Би сакал да им се придружам на сите оние кои сметаат дека процесот на проширување нема да биде завршен без целосно интегрирање на Западниот Балкан во Европската Унија. Во овој контекст само ќе го споменам извонредно значајниот Берлински процес, и самитите во Берлин, Виена и оваа година во Париз, и конкретниот придонес кон реализацијата на низа значајни инфраструктурни проекти (транспорт, енергетика), надминување на меѓусебните билатерални спорови, но и кон поттикнување соработка и иницијатива кај младите од нашиот регион.

(Политичката ситуација во земјата и евентуалните последици...)

Политичката ситуација во земјата несомнено е во комплексна фаза. Потребен е здрав разум и политички одговорни одлуки.

Нема друга алтернатива за нашата европска иднина освен демократски, кредибилни избори и широко признати изборни резултати (внатре и надвор), функционални демократски институции, натамошна агресивна имплементација на Итните реформски приоритети, обезбедување на препораката на ЕК за почеток на пристапните преговори, продлабочување на добрососедските односи со сите соседи и, секако, продолжување со проактивен и позитивен однос кон сите регионални иницијативи и воопшто регионалната соработка.

Во случај на неуспех во политичкиот дијалог (што никој не го посакува) и спроведувањето на договореното, свесни сме за можните последици, а тие се многубројни, од продолжување на внатрешните политички превирања, нефункционални институции, потенцијални меѓуетнички тензии, зголемување на евроскептицизмот и опасност од губење на препораката на ЕК за почеток на пристапните преговори па сè до негативно влијание врз регионот, страв кај инвеститорите, негативно перцепција за Македонија итн.

(Како заклучок...)

Очигледно е дека сите заедно ќе мора да се навикнеме на помалку или повеќе состојба на константна криза, економска, политичка, миграциска, безбедносна, социјална криза. Факт е дека евроатланските структури се на голем испит, но јас сум, сепак, убеден дека токму во вакви ситуации се раѓаат големи лидери, се изнаоѓаат несекојдневни решенија, а сите ние стануваме посилни и поотпорни.

ЕУ покажа и докажа изминативе децении дека е способна да се справи со големи предизвици. Според Жан Моне, кого многумина го сметаат за таткото на ЕУ, „Европа ќе биде изградена низ кризи“ и ќе биде „збир на нивните солуции или решенија“. Навистина далековидо.

Според Ван Ромпуј (претходниот претседател на ЕУ), она што низ текот на вековите беше „непрекинат круг на насилство“, војни и меѓусебно убивање, се трансформираше во ера и простор на мир, демократија и економски просперитет. Тоа е генерациско достигнување од кое не смееме да се откажеме и никој не ни дава право да се откажеме.

Од тие причини, длабоко верувам дека Македонија со својот став за евро-атланска интеграција и натаму е на вистинскиот пат. Онолку колку што сме подготвени за промени, за реформи, за ефикасни институции, за прифаќање на европските вредности, и онолку колку што нашите евроатлански партнери се подготвени да нè прифатат како дел од нивни-



те структури, токму толку брзо и ќе се интегрираме во евроатланските структури.

За неколку дена го славиме 9 Мај, Денот на Европа. Дозволете да завршам со зборовите за кои мислам дека се соодветни за настаните што следат. Прво со зборовите на премиерот Тони Блер - „Европа е судбина што никогаш нема да биде лесно да се прифати...Но, би била монументална грешка на државништво доколку ѝ го свртиме грбот и доколку се оддалечиме од круцијалната позиција на моќ и влијание во 21 век“, а потоа и со зборовите на канцеларот Аденауер, кои беа клучна порака и при неодамнешното обраќање на претседателот Обама во Германија, а кои гласат „Обединета Европа, некогаш само сон на малкумина, останува надеж за многумина и неопходност за сите нас...“

За нас Европската Унија е неопходност и надеж, а засега и само сон. На нас е, сите заедно, сонот да го претвориме во реалност.

Благодарам и посакувам успешна работа на Конференцијата,

Аиво Орав, амбасадор на Европската Унија во Република Македонија

Ценет претседател на МАНУ,
Почитуван заменик министре за европски прашања,
Почитувани дами и господа,
Почестен сум што сум дел од отворањето на форумот на истакнати научници.

Следењето на развојот на движењето на земјата кон ЕУ во текот на изминатите 20 години е добра идеја. Некои велат дека не е возможно да се оди напред без да се погледне назад. Оваа прилика не служи само за согледување на процесот. Таа, исто така, е повод да се добие јасна слика за моменталната ситуација.

Земјата е меѓу првите земји од Западен Балкан што ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) во 2001 година. Пет години подоцна, таа доби кандидатски статус. Во 2009 година, Европската комисија за прв пат препорача почеток на преговори за членство со земјата.

Меѓутоа, минатата година, продолжувањето на препораката беше условено со спроведување на договорот од Пржино и постигнување на видлив напредок на итните реформи. Каде е земјата денес? Што имаат направено политичките лидери за промена на овој курс?

Постојано сме сведоци на сериозна политичка криза со длабоки корени во недостаток на почит кон владеењето на правото. Нема време за губење, тоа треба да се поправи веднаш. Ова особено се однесува на помилувањето од страна на претседателот, независноста на судството, условите за работа на специјалниот обвинител и веродостојни избори. Слободата на медиумите е друго прашање. Слободата на медиумите е клучна компонента на демократското владеење. ЕУ постојано укажува на недостатоците што треба да се елиминираат. Тие главно се однесуваат на недостигот на балансирано известување, автоцензурата, независноста на регулаторното тело и транспарентноста на финансирањето на медиумите. Како дополнување на владеењето на правото и слободата на изразувањето, ЕУ става силен акцент на функционирањето на демократските институции и реформите во јавната администрација.

Клучно е да се каже дека справувањето со овие прашања воглавно бара разрешување и волја од страна на политичките чинители. За жал, не е направено многу во насока на справувањето со овие прашања.



Некои од Вас може да речат дека актуелната ситуација е резултат на долгогодишното блокирање на земјата и дека странците се одговорни за кризата. Не се согласувам со ова. Да, сите се согласни дека треба да се реши прашањето за името. Сепак, ова не го оправдува назадувањето и тешките повреди на основните права и демократските принципи.

Почитувани Дами и Господа,

Ова е добар повод да се потсетиме дека ЕУ е основана на вредностите за почитување на човековите права, слободата, демократијата, еднаквоста и владеењето на правото. Почитувањето на овие вредности е услов за секоја земја што сака да стане дел од Унијата. Потребни се сериозни напори од страна на сите земји од проширувањето да ја убедат ЕУ дека се држат до тие вредности.

Во меѓувреме, треба да се има на ум дека вредностите на ЕУ бараат негување. Тие се идеали кои бараат постојан напор, дури и кога се чини дека веќе сме ги постигнале. Ова е особено важно во овие турбулентни времиња на глобално ниво. Овој предизвик не се однесува само на Вашата земја и останатите членки на проширувањето, туку, исто така, и на ЕУ. И ние треба да се соочиме со тоа заедно - во чест на визијата на основачите на ЕУ и за заедничка корист на нашите граѓани.

Ви благодарам за вниманието. Ви посакувам одлична дебата.

Џес Бејли, амбасадор на Соединетите Американски Држави во Република Македонија

Благодарам заменик претседател на владата Адеми.

Амбасадор Орав, г-дин Макбет, г-дин Фити, почитувани гости, дами и господа, добро утро.

Поканата за денешниов настан ја прифатив со одредено двоумење бидејќи мојата земја не е членка на Европската Унија, и бидејќи некои можеби сметаат дека мојата улога на овој панел е несоодветна. Затоа, тука сум како пријател за да истакнам, како што направи претседателот Обама во Хановер минатиот месец, „дека на САД, како и на целиот свет, потреба им е силна и просперитетна, демократска и обединета Европа.“ Иако океан ги дели Америка и Европа, ние сме поврзани преку заедничкото искуство и вредности.

Ние Американците имаме искуство што се случува кога Европа не е обединета. Стотици илјади американци се бореа во страшни војни што ја распарчија Европа во 20-тиот век: мојот пра чичко бил ранет во Сент Мишел на Западниот фронт во 1918 година; таткото на мојата сопруга беше ранет двапати кога Сојузниците ја ослободија Франција во 1944 година. Моето семејство ги чува нивните медали, и нивните „Пурпурни срца“ како потсетници.

Во суштина, Европската Унија е проект роден со цел спречување на тие конфликти. Од урнатините на Втората светска војна, нашите народи се здружија за да го преуредат светот и да создадат нов меѓународен поредок и институции што ќе го одржуваат истиот. Тоа се можностите кога Европа и Америка функционираат како едно.

Од падот на Берлинскиот ѕид, донесовме нови членки во ЕУ и НАТО и се движиме поблиску до Европа целосна, слободна и во мир. Важно е да се запомни дека ниту една членка на ЕУ не кренала оружје против друга членка.

Ние, исто така, сме поврзани преку заедничките вредности. Заедно веруваме дека народите и луѓето треба да живеат во демократски општества, зајакнати со мир и безбедност. Веруваме во создавање можности од кои ќе придобијат многумина, не само малкумина. Исто така, ние сме посветени на „неотугивите права на сите членови на човечкото



семејство“, како што е наведено во Универзалната декларација за човекови права.

Водени од тие вредности, Соединетите Држави и Европа, исто така се соочуваат со многу заеднички предизвици кои ѝ се закануваат на Европа и на нашата трансатлантска заедница. Овие предизвици - терористите, бавниот економски раст, бегалската криза, руската агресија – претставуваат легитимна вознемиреност и загриженост. Во време на зголемена вознемиреност и неизвесна иднина, може да се јави тенденција на застранување од принципите што нè обединуваат и да се свртиме навнатре наместо кон согледување на удобноста и безбедноста на нашите племиња. Може да ја изгубиме и мерката за доверба и да бидеме нерешителни во однос на нашата посветеност кон нашите основни вредности.

Тоа што се случува во Европа носи последици за луѓето од целиот свет. Доколку унифицираната, мирољубива, либерална, плуралистичка Европа со слободен пазар почнува да се сомнева во себе, почнува да го доведува во прашање постигнатиот напредок во текот на последните неколку децении, тогаш не можеме да очекуваме дека моменталниот напредокот на многу места во светот ќе продолжи. Треба да останете самоуверени.

Соединетите Држави и ЕУ, исто така, треба да запомнат дека сме посилни и поефикасни кога работиме заедно. Охрабрен сум бидејќи на Балканот остваруваме потесна соработка од кога и да било. Веќе 20 години ја поддржуваме Македонија на патот кон членството во ЕУ и ќе продолжиме да го правиме тоа. Всушност, многу од нашите програми за помош се насочени кон исполнување на критериумите на ЕУ. Нашите мисии во Македонија помагаат да се реши политичкиот конфликт и да се достигнат европските стандарди на владеење, одговорност и владеењето на правото. Во однос на предизвиците од овој аспект, ги делам ставовите на амбасадорот Орав. Работејќи заедно со цел да се зајакне демократијата, ние ја потврдуваме нашата посветеност кон оние основни вредности кои што не поврзаа уште од времето на просветителството и на кои се засноваат денешните здрави демократии во светот.

Како што се движиме напред заедно, Европа треба да бидат сигурна дека САД стои рамо до рамо со неа, сега и засекогаш. Да го парафразирам поранешниот германски канцелар Аденауер, обединета и демократска Европа некогаш беше сон на неколку, стана надеж на многу, додека пак, сега, е неопходност за сите нас.

Ви благодарам.

Никола Попоски, министер за надворешни работи, Влада на Република Македонија

Процесот на проширување на ЕУ - Погледи од Македонија

Резиме

Политиката на проширување е една од најуспешните политики на ЕУ, со која преку ширењето на зоната на мир и развој, Унијата го прошири своето присуство и влијание сè до границите на поранешниот Источен Блок. Проширувањето на југ останува недовршена работа за ЕУ. За неколкуте преостанати земји кандидати од Балканот, меѓу кои и Република Македонија, влезот во демократскиот клуб на развиени земји и единствениот европски пазар сеуште претставува главна надворешно-политичка цел. Сепак, главното прашање кое продолжува да се наметнува е поврзано со кредибилитетот на процесот на проширување во услови на експанзија на критериуми. Ако на земјите кандидати од последното "big bang" проширување на ЕУ им беше дадена јасна временска рамка за проширување, која во одредена мера беше и мотивацијата за навремено завршување на реформскиот процес, која е мотивацијата на земјите од т.н. Западен Балкан да ја задржат кондицијата на реформите во услови на "европско не" за проширувањето во следниот период?

Во однос на евро-интегративниот процес на Република Македонија, неколку аспекти го трасираат нашиот пат. Прво, реформската агенда. Изминатите години беа динамични и активни за Република Македонија, а силната реформска агенда беше надополнета со постојна и интензивна комуникација со европските институции. Покрај исполнување на Копенхашките критериуми, а како одговор на дополнителните препораки на Комисијата, Република Македонија вложува континуирани напори за постигнување на конкретни резултати во Дијалогот на високо ниво со Европската Комисија. Второ, регионалната соработка. Креирањето на атмосфера на доверба и заедништво е круцијално за развојот и напредокот на сите земји од Балканскиот регион на нивниот пат кон ЕУ. Република Македонија негува добри односи со сите свои соседи и активно делува во продлабочувањето и развојот на добрососедските односи со земјите од регионот. За градење на партнерство со соседите потребно е да се работи заедно и отворено, билатерално и регионално, во рамките на веќе воспоставените регионални иницијативи. Економскиот развој на целиот регион зависи од квалитетот на меѓусебните врски и мрежи.



Изградбата на транспортните коридори север-југ и исток-запад и отворањето на повеќе гранични премини ќе ја продлабочи прекуграничната соработка. Третиот аспект е поддршката од регионот за регионот. Консолидирањето на земјите од нашиот регион ќе значи силен Балкан, односно силна Европа, а Балканот не може да биде силен без членството на сите земји од регионот во Европската Унија.

Моменталните предизвици со кои се соочуваат ЕУ и земјите од регионот, пред сè на безбедносен план, се јасен показател дека целосна интеграција во ЕУ на сите земји од регионот е најрационалното и најлогичното сценарио. Интеграцијата во таа насока ќе биде во функција на создавање на Унија која ќе егзистира обединета, просперитетна и во мир.

I.

**ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПОЛИТИКАТА НА
ПРОШИРУВАЊЕ ПРЕД 20 ГОДИНИ И СЕГА**

ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА (со кус осврт на договорните односи и институционалната координација)

1. Република Македонија и процесот на проширување

По падот на Берлинскиот ѕид (1989) и распадот на Советскиот сојуз, започна процесот на проширување на Европската Унија кон Централна и Источна Европа, односно демократизација и втемелување на економии со пазарна ориентација. Во истиот период, по распадот на СФР Југославија (1991), додека низ разурнувачки и крвави воени конфликти (1991-1995) се разрешуваа напластените и пренагласени меѓунационални прашања помеѓу земјите од поранешна Југославија, целиот регион беше надвор од уникатниот историски процес на проширување.

Република Македонија, од моментот на прогласувањето на својата самостојност (1991), иако успеа да го избегне воениот конфликт со Југославија и во јануари 1992 година обезбеди позитивно мислење од Арбитражната комисија (предводена од Р. Бадентер), веднаш беше пресретната од низа предизвици околу нашето признавање од страна на некои членки на ЕУ (поради прашањето на нашето уставно име), како и за нашето членство во ОН. Сепак, преку компромис, Македонија во април 1993 година беше примена во ОН како 181 земја членка, но, поради противењето од нашиот јужен сосед, под привремена референца, а не под своето уставно име. Ова прашање остана отворено во односите помеѓу двете држави до денес.

Европската Унија, во делот на проширувањето, соочена со историските геополитички предизвици на своето време, водеше два паралелни процеси. Првиот процес беше дефиниран за Централна и Источна Европа (ЦИЕ), каде на основа на Копенхашките (1993) и Мадридските критериуми (1995), низ правната рамка на Европските асоцијативни дого-

* Лондонска школа за економија и политички науки

** Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија



вори и со финансиска поддршка преку ФАРЕ програмата, земјите се подготвуваа за пристапни преговори (K. Maniokas, D. Zeruolis, R. Vilpisauskas, 2005). ЕУ успеа навреме да ја консолидира својата политика кон ЦИЕ и да ја дефинира т.н. Агенда 2000, како двонасочна платформа, прво, за подготовка на постојните земји членки на ЕУ за прием на новите членки и второ, за подготовка на новите членки, за функционирање во рамките на ЕУ (P. Ludlow, 2004). Историското проширување се случи во 2004 година со 10 нови земји членки, меѓу кои и Словенија (како прва земја членка на ЕУ која произлезе од поранешна Југославија), а во 2007 година се приклучија и Бугарија и Романија (во 2013 и Хрватска, како втора земја од поранешната Југославија) (M. Sajdik, M. Schwazinger, 2008). Вториот процес беше насочен кон земјите од Југоисточна Европа (ЈИЕ или подоцна, Западен Балкан), каде по склучувањето на Парискиот мировен договор (1995), консолидиран во Рим (1996) и со лансирањето на Ројамонт (Royaumont) процесот, во насока и со цел развивање стабилност и добрососедски односи во ЈИЕ, се направи обид за забрзување на процесот на интегрирање и евентуално фаќање приклучок со земјите од ЦИЕ. ЕУ заради допрецизирање на предусловите за напредок во процесот на ЕУ интеграција за земјите од ЈИЕ, ја дефинираше политиката на Регионален пристап (1996), односно регионална соработка, како и ЕУ-стратегијата за условеност (1997) со политичките и економски предуслови за развој на билатералните односи на ЕУ со земјите од ЈИЕ. (J. Scheele, 2009)

Се покажа дека последиците од војните кои се водеа на балканските простори се комплексни и длабоки, а политичката клима кај некои од земјите во регионот не беше созреана за забрзано приближување кон ЕУ и фаќање приклучок во процесот со ЦИЕ земјите, со исклучок на поволната ситуација во Република Македонија. Имено, по нормализацијата на односите со Грција во 1995 год. и воспоставувањето дипломатски односи со ЕУ, во декември истата година, Република Македонија разви своја траекторија во процесот, која може да се одбележи со фактот дека во 1996 година воспоставивме договорни односи со ЕУ преку Договорот за соработка (во сила од 1998) и Договорот за транспорт, а приставивме и кон Програмата ФАРЕ (1996-1999 година) и започнавме редовен политички дијалог со ЕУ.

Кон крајот на декадата (1999), со интервенцијата на НАТО во Србија и косовската криза, како и промените во Хрватска и падот на режимот на Милошевиќ во Србија, се отвори простор за нов политички импулс во процесот на приближување на ЈИЕ кон ЕУ (G.A. MacLean, 2001). Меѓународната заедница во поширок состав (ОН, Совет на Европа, ОБСЕ, НАТО), во Келн, Германија, во 1999 година го лансираше Пактот за стабилност за ЈИЕ, како политичка, а подоцна и економска платформа за воспоставу-

вање и обновување на раскинатите политички и економско-трговски врски помеѓу земјите од ЈИЕ. Како свој прилог кон Пактот за стабилност, Европската Унија, користејќи го позитивниот моментум, веднаш истата 1999 година дефинираше правна, институционална и финансиска рамка за приближување на земјите од ЈИЕ кон ЕУ, во форма на Процес за стабилизација и асоцијација (ПСА). Клучните елементи на ПСА беа новата генерација Спогодби за стабилизација и асоцијација и новиот финансиски инструмент КАРДС (2000-2006 година) за поддршка во спроведувањето на реформите потребни за приклучување кон ЕУ. Политиката на отворени врати за членство во ЕУ за земјите од ЈИЕ беше потврдена со заклучоците на Европскиот совет во Мадрид и С.М де Фарија, во 2000 година.

Република Македонија беше активен партнер во Пактот за стабилност, искрен чинител во рамките на регионалниот пристап и доследно ги пресретнуваше сите обврски на ЕУ-стратегијата за условеност. Како резултат на таквиот позитивен однос на земјата, ЕУ одлучи Република Македонија да биде првата земја од регионот која ќе исчекори во Процесот за стабилизација и асоцијација и ќе ги започне преговорите за склучување Спогодба за стабилизација и асоцијација. ЕУ подготви посебен Извештај (Физибилити студија, 1999) за спремноста на земјата за почеток на преговорите за ССА, а потоа ги усвои и Директивите за позициите на ЕУ во преговорите (2000).

На 5 април 2000 година Република Македонија, прва од сите земји од ПСА, ги почна преговорите со ЕУ за склучување на ССА и прва ги заврши, во исклучително кус временски период. На 24 ноември 2000 година, на маргините на Загрепскиот самит, ЕУ и Република Македонија ја парафирара првата ССА во регионот. Како составен дел од преговорите за ССА, беа и преговорите за трговските аранжмани и концесии, кои резултираа со парафирање на Времената спогодба (за трговија и трговските односи) на 16 февруари 2001 година. На 9 април 2001 година, во Луксембург свечено беше потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу европските заедници и Република Македонија, како и Времената спогодба за трговија и трговските односи. На 12 април, само три дена по потпишувањето, ССА беше ратификувана во Собранието на РМ. Времената спогодба стапи во сила на 1 јуни 2001 година, додека ССА помина низ процесот на ратификација во Европскиот парламент и кај сите земји членки и стапи во сила на 1 април 2004 година.

За жал, помеѓу февруари и август 2001 година, Република Македонија помина низ внатрешна политичко-безбедносна криза со меѓуетнички карактер, која, со посредство на САД, ЕУ и НАТО, заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор - ОРД. Со втемелувањето на ОРД во Уставот и



националното законодавство, се создадоа услови за пренасочување на политичката енергија кон ЕУ перспективите и продолжување со реформите.

Напорите на ЕУ за успех во проширувањето и во ЈИЕ продолжија со усвојувањето на заклучоците на Европскиот совет и т.н. Солунска агенда во јуни 2003 година, за време на претседавањето на Грција. Позитивната енергија се рефлектираше низ зајакнатиот политички дијалог (започнаа состаноци на највисоко ниво помеѓу ЕУ и земјите од ПСА) и дефинирање конкретни патокази во форма на Европски партнерства (подоцна, за некои земји, трансформирани во Пристапни партнерства). Во исто време, во рамките на КАРДС програмата, за првпат, се отворија за земјите од ПСА инструментите Твининг (Twinning) и TAIEX, а се овозможи и учество во Програмите на Унијата, како и потенцијално учество во работата на некои Агенции на Унијата.

Република Македонија, како чин на потврда на својата стратешка ориентација, во согласност со членот 49 од Договорот за основање на ЕУ, по усвоената Декларација во Собранието на РМ, официјално поднесе Апликација за членство во ЕУ на 22 март 2004 година, во Даблин, за време на претседавањето на Република Ирска со Советот на ЕУ. На 1 април 2004 година, Спогодбата за стабилизација и асоцијација официјално стапи во сила, а истата година беше усвоена Националната стратегија на Република Македонија за членство во Европската Унија, се реализира првиот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација (3 јуни) и веднаш потоа и на Советот за стабилизација и асоцијација (14 септември). Тогашниот претседател на Европската комисија, Романо Проди, при својата втора официјална посета на Република Македонија во октомври 2004 година, го предаде сеопфатниот Прашалник за оценка на подготвеноста на земјата за стекнување статус на кандидат за членство. Во февруари 2005 година, одговорите на Прашалникот беа доставени до ЕК која го поднесе своето Мислење и деталната оценка за земјата до Советот на ЕУ на одлука. Европскиот совет, за време на претседавањето на Велика Британија со Советот, на 16 декември 2005 година донесе позитивна одлука и Република Македонија стана земја со статус на кандидат за членство, но, за жал, без датум за почеток на пристапните преговори.

Република Македонија, и покрај неуспехот за реализација на заслуженото членство во НАТО на Самитот во Букурешт, своите обврските во процесот на ЕУ интеграција ги реализираше систематски и во целост. Паралелно се одвиваа преговорите за визна либерализација. Крајот на 2009 година донесе успех за Република Македонија, односно во октомври 2009 година ЕК оцени дека сите услови за почеток на пристапните преговори се исполнети и му препорача на Советот на ЕУ да одреди датум и да донесе одлука за почеток на пристапните преговори. Советот не постигна консензус за носење на одлуката за почеток на преговорите поради отво-

ренто прашање со Грција. Од друга страна, на 20 ноември 2009 година, Советот донесе одлука за движење на граѓаните од Република Македонија без визи во Шенген зоната на ЕУ.

Република Македонија се најде во невообичаена ситуација во системот на одлучување во рамките на ЕУ институциите, во која не е можно да се постигне консензус бидејќи Европската комисија редовно секоја година, од 2009 наваму (заклучно со 2015, веќе шестпати по ред и седмата условена препорака), оценува дека сме подготвени за почеток на пристапните преговори, а Советот на ЕУ, поради отворено прашање со една земја членка, не може да донесе одлука за почеток на преговорите со Република Македонија.

Токму во насока на исцрпување на сите инструменти кои се на располагање во рамките на почитување и практикување на меѓународното право, Република Македонија го презентираше случајот на противење од страна на Грција на приемот на Република Македонија во меѓународните организации, што не е во согласност со Времениот договор потпишан помеѓу двете страни, пред Меѓународниот суд за правда -МСП, во Хаг. МСП на 5 декември 2011 година донесе одлука во корист на Република Македонија. Сепак, пресудата сè уште не е материјализирана ниту во случајот за членство на Република Македонија во НАТО, ниту за почеток на пристапните преговори за членство во ЕУ.

Во март 2012 година ЕК направи уште еден обид за придвижување на пристапниот процес за Република Македонија, преку лансирање на Пристапниот дијалог на високо ниво, со утврдени конкретни цели и приоритети. Истата година, во декември, Европската комисија предложи до Советот заклучок кој де факто нудеше паралелно отворање на пристапните преговори и продолжување на преговорите со Грција околу употребата на името, во рамките на надлежноста на ОН. За жал, и овој обид не наиде на консензус во рамките на Советот на ЕУ и остана без посакуваниот епилог и покрај вонредниот Пролетен извештај на ЕК за Република Македонија, од април 2013 година, како и петтата (2013) и шестата препорака (2014) на ЕК за почеток на пристапните преговори. Седмата препорака, поради политичката нестабилност и отсуството на реален напредок во процесот, во 2015 година беше дефинирана како условена препорака (поврзана со имплементација на договореното низ политичкиот дијалог и напредок во имплементацијата на Итните реформски приоритети, како и спроведување демократски и кредибилни избори). Условот за продлабочување на добрососедските односи, кој се провлекува повеќе години наназад, а кој експлицитно се однесува на наоѓање заеднички прифатливо решение околу името со Грција, преку интензивирање на преговорите со посредство на ОН (М. Нимиц), како и заокружување на преговорите со Бугарија и потпишување Договор за добрососедство, остануваат предизвик и врвен државен приоритет за наредниот период.



Во меѓувреме, од јули 2013 година Хрватска стана 28 членка на ЕУ (втора земја членка на ЕУ од поранешна Југославија), Црна Гора ги почна пристапните преговори во 2012 година, како и Србија во јануари 2013 година, Албанија доби условен кандидатски статус во 2012 година, Косово склучи ССА, која влезе во сила во 2016 година, Босна и Херцеговина поднесе барање за членство во ЕУ во 2016, Турција продолжува со пристапните преговори со забавено темпо, додека Исланд одлучи да се повлече од пристапните преговори.

Европската Унија, по пребродувањето на најголемата финансиска криза (2008-2010), со длабоки политички последици и тектонски придвижувања, но и консолидирање на економските политики, влезе со доза на оптимизам во историските избори во мај 2014 година, за новиот состав на Европскиот парламент (чиј состав благо се наклонува кон крајно десните партии), новите претседатели на Европската комисија и на Европскиот совет и новиот состав на Европската комисија, сметајќи дека новата енергија ќе се насочи кон инвестициски циклус, отворање нови работни места и намалување на високото ниво на невработеност во дел од членките на ЕУ, особено кај младите.

Но, она што се чинеше како минлив и контролабилен кризен период, се трансформира во континуирана криза, која ги менува формите и интензитетот. Непредвидените, исклучително комплексни проблеми со кои се соочува ЕУ на границите со Руската Федерација, пред сè во Украина, следени со проблемите на масивната мигрантска криза и бегалскиот бран од Сирија, Авганистан, Ирак и Либија, се уште еден предизвик и испит за механизмите за одлучување на ЕУ, но и можност за нов кохезивен импулс за приближување на, на моменти, дивергентните интереси на 28-те земји членки на ЕУ.

Сето ова резултира со зголемување на евроскептицизмот, артикулација на „заспаниот“ национализам и намалување на осетот за солидарност и консензус по некои од клучните политики на ЕУ. Ваквата неповолна околина е една од причините поради кои ПЕК Јункер изјави недвосмислено дека во периодот на овој состав на ЕК (до 2019) нема да се случи прием на нови земји членки. Овој неповолен став на Јункер подоцна беше релативизиран со појаснување дека прием на нови членки до 2019 година не дека не е пожелно туку објективно не е можно поради техничкиот карактер и должината на пристапните преговори кои секоја една земја која пледира да стане членка на ЕУ мора да ги помине во целост.

2. Некои аспекти на договорните односи помеѓу Република Македонија и Европската Унија

Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), како комплексен меѓународно-правно обврзувачки акт, на политички план, ја стави Република Македонија во редот на земјите со перспектива за членство во ЕУ,

додека на економски план, како асиметрична Спогодба преку трговските преференцијали, ја отвори вратата на еден од најголемите и финансиски најмоќни пазари на светот.

Со право се сметаше дека ССА ќе биде поттик за забрзување на реструктурирањето на стопанството на Република Македонија и прилагодување на новите пазарни услови, а водно и дека ќе се отвори можност за забрзување на социјалниот и економски развој на земјата, како и воспоставување и втемелување трајни политички и економски врски со сите земји членки на ЕУ.

Времето за кое беше предвидено да се постигне целосна асоцијација, со утврдување на транзицискиот период е утврдено на максимум 10 години, во две фази. Во 2009 година Европската комисија, врз основа на детална анализа и оценка за имплементацијата на ССА, даде предлог до Советот на ЕУ да даде позитивно мислење за донесување одлука за премин во втората фаза од ССА. Советот на ЕУ, во недостиг на консензус поради отвореното прашање со Грција, до денеска не ја има реализирано својата обврска.

Делот од ССА кој го уредува слободното движење на стоки имаше директно влијание на динамиката на развојот на нашата економија, индустрија и насочувањето на нашите трговски односи кон ЕУ. Пристапот беше асиметричен, при што речиси сите наши производи имаа веднаш слободен пристап на европскиот пазар, без царина и квантитативни ограничувања или со мали и временски ограничувања, додека нашиот пазар се отвораше за европските производи со постепено намалување на царинските давачки и другите ограничувања, во период од 10 години. Ваквиот пристап имаше за цел да им се даде можност на македонските производители да инвестираат во нови технологии и методи на производство и со тоа да ја подобрат својата продуктивност и конкурентска способност. Преку овој асиметричен пристап, на крајот од транзицискиот период (10 години) се воспоставува зона на слободна трговија меѓу Република Македонија и Европската Унија. Оваа цел е постигната на 01.06.2011 година.

Несомнено е дека спроведувањето на ССА и на Привремената спогодба за трговија и трговски односи со ЕУ изминатиот период придонесе за динамизирање на трговските односи со ЕУ. За илустрација на ефектите од ССА, само низ призмата на обемот на трговска размена може да се забележи дека во 2002 година извозот од Република Македонија во ЕУ изнесува 613 милиони евра за во 2014 година да достигне до 3 милијарди евра, што претставува пораст од 389 процентни поени. Во исто време увозот од ЕУ во Република Македонија во 2002 година изнесува околу 1,4 милијарди евра за во 2014 година да достигне до 3,8 милијарди



евра, што претставува пораст од 170 процентни поени. Евидентно е дека, иако имаме трговски дефицит во трговската размена со ЕУ, динамиката на порастот на нашиот извоз во ЕУ е побрза од динамиката на порастот на увозот од ЕУ, што, секако, во најголем дел се должи, меѓу другото, и на преференцијалните услови што ги нуди ССА.

Во прилог на ефектите од спроведувањето на ССА одат и статистичките податоци во однос на ориентацијата на нашата трговска размена (вкупен извоз-увоз во 2014 година), при што 76,6 % од вкупниот обем на нашиот извоз е насочен кон пазарот на ЕУ, додека 63,5 % од нашиот увоз е од земјите-членки на ЕУ.

Во моментов (податоци на Еуростат од 2014 година), БДП по глава на жител на Република Македонија е околу 36% од просекот на ЕУ - 28. Но, не смее а да не се забележи дека во 2002 година тој процент беше 26%, или во изминатиот период имаме пораст од 10 процентни поени. Сепак, бележиме позитивен тренд, иако не со динамика со која би сакале да се движиме. Потребна е забрзана динамика на пораст на БДП, за достигнување на просечниот стандард на ЕУ.

Еден од клучните столбови на ССА, кој навлегува во суштината на процесот на ЕУ интеграцијата, секако е делот со кој се утврдуваат опсегот и динамиката на усогласување на нашето законодавство со она на Европската Унија, како и обезбедување институционална подлога за неговата имплементација. Станува збор за огромен обем на регулативи, директиви, одлуки и препораки (т.н. *Acquis communautaire*), кои постепено се вградуваат во нашето законодавство, односно се врши нивна транспозиција во националниот правен систем. Само за илустрација, преку следењето на имплементацијата на НПАА, во делот на усогласување на националното со ЕУ законодавството имаме констатирано дека, иако амбициозно планираната транспозиција на годишно ниво во просек се реализира на ниво од околу 40-50%, постигнатите резултати се евидентни,

- во периодот 1997-2005 (до стекнувањето на кандидатскиот статус) имаме усвоено 115 нови закони во кои се транспонирани 310 ЕУ мерки, односно регулативи, директиви и одлуки на Советот или на Европската комисија),
- а по стекнувањето на кандидатскиот статус од 2005 година наваму имаме усвоено 557 закони и транспонирано 1185 ЕУ мерки.
- Вкупно, за целиот период на следење од 1997 до денеска имаме усвоено 672 нови закони со транспонирани 1495 ЕУ мерки.

При оценувањето на успешноста на процесот на усогласување на нашето законодавство со тоа на ЕУ, секако, треба да се земе предвид



дека резултатите и динамиката се постигнати во услови кога нашата администрација не поминала низ процес на „скрининг“ (длабинска анализа и објаснување на европските прописи) и кога земјата нема започнато пристапни преговори.

Успешноста и динамиката на процесот на усогласување на законодавството зависи и од квалитетот на преводот на европските прописи, што всушност претставува подготвување на македонска верзија на *acquis communautaire*, која ќе се втемели во националниот правен систем.

Особено е важно, во процесот на усогласување на законодавството, тоа што самото транспонирање на европските прописи не е доволно туку е потребно да се обезбеди и здрава институционална структура која ќе овозможи примена на новите законски прописи. Во тој контекст беше потенцирана и потребата од реформа на судскиот систем, со цел подобрување на неговата ефикасност, како и реформи во насока на создавање компетентна и професионална државна, локална и јавна администрација.

Имплементацијата на ССА несомнено предизвикува директни и индиректни финансиски последици врз нашиот национален буџет и врз нашата економија, односно економските оператори. Трошоците за имплементација на ССА и воопшто за реализација на нашата стратешка цел за целосно интегрирање во ЕУ е речиси невозможно да се пресметаат во целост (само за делот на животна средина, грубата пресметка дава износ од над 4,0 милијарди евра), но сосема е јасно дека тие се извонредно високи. Искуствата на земјите од последниот голем бран на проширување покажуваат дека над 90-95% од вкупните трошоци на интегрирањето паѓаат на товар на националниот буџет, а само околу 5-10% се компензираат преку ЕУ фондовите или од други донации.

Товарот над националниот буџет, во форма на директни трошоци за спроведувањето на реформите, дефинирањето на новите секторски политики, преводот на европското право, изготвувањето на новите прописи, подготовката на постојните и воспоставувањето на новите институции и отворањето нови работни места, поврзувањето со европската инфраструктурна мрежа бараат високи државни инвестиции и вложувања. На тоа треба да се додадат инвестициите и трошоците на економските оператори, како индиректни „трошоци“ за целокупното стопанство, кое мора постојано и интензивно да инвестира заради пресретнување на новите стандарди за безбедност и квалитет на производите, воведувањето современи технологии и подобрување на конкурентноста на своите производи на домашниот, регионалниот и европскиот пазар. Сепак, треба да се земат предвид и загубените приходи во форма на цари-



ни, даноци и акцизи, поради либерализацијата на трговските односи со ЕУ и отворањето на нашиот пазар за европските производи.

Во најголем дел ваквите трошоци паѓаат на товар на националниот буџет и на товар на економските оператори, додека еден помал дел се компензира преку фондовите на ЕУ за поддршка на процесот на интеграција. (Friends of Europe, 2011)“

Во рамките на ССА беше дефинирана рамката, видовите и условите на финансиска соработка, која требаше да обезбеди значителна поддршка при реализирање на обврските кои произлегуваат од Спогодбата, во делот на дополнителните инвестиции и трошоци кои неминовно ќе произлезеа од процесот на реформи и трансформација низ која мораше да помине нашиот тогашен систем. ССА предвидува дека финансиската соработка може да биде во форма на грантови (неповратна помош преку Програмата КАРДС, подоцна ИПА), во форма на кредити (преку ЕИБ), макрофинансиска помош и директна буџетска поддршка.

Средствата на располагање преку ЕУ фондовите се зголемуваат со нивото на приближувањето на земјата кон членство во ЕУ, но нивната апсорпција зависи пропорционално од капацитетите за ефективно и ефикасно искористување на тие средства. Македонија преку ФАРЕ програмата, во периодот 1996-1999 година, користеше околу 24-30 милиони евра годишно (или околу 12-15 евра по жител). Како правна рамка за постигнување политички цели, Спогодбата за СА беше придружена од финансискиот инструмент КАРДС, во периодот 2000-2006, кога Македонија добиваше помош од околу 40-45 милиони евра годишно (или околу 20-23 евра по жител).

Во периодот 2007-2013 година Македонија од ИПА имаше на располагање 614 милиони околу 40-45 евра по жител годишно. За овој период процентот на склучени договори од алоцираните ИПА средства изнесува околу 62%. Во периодот 2014-2020 година индикативната алокација за Република Македонија преку ИПА II изнесува вкупно 664 милиони евра. Тоа се вкупно над 1,27 милијарди евра од ЕУ за поддршка на нашите реформи поврзани со процесот на европска интеграција, за периодот 2007-2020.

Кон средствата кои се на располагање преку националната ИПА програм, треба да се додаде помошта во рамките Повеќе-корисничка ИПА (2007-2013 и 2014-2020), која за период 2014-2020 се насочува кон хоризонтална поддршка на секторските политики и реформи; регионални структури и мрежи; регионална инвестициска поддршка; и територијална соработка.

Европска Унија и водечките земји членки продолжуваат со нови иницијативи за поддршка на процесот на проширување и интеграција

на земјите од Западниот Балкан, преку промовирање на „Берлински процес“, со годишни средби на највисоко ниво, кои започнаа во Берлин, (2014) продолжија во Виена (2015), оваа 2016 година во Париз, а наредната година во Рим. Целта на оваа иницијатива е продлабочување на регионалната соработка и развојот на т.н. „Западен Балкан б“. Најавите се дека преку ИПА-II ќе се издвојат околу една милијарда евра за инфраструктурни проекти, кои ќе ги задоволат критериумите дефинирани подеднакво за сите засегнати земји.

3. Планирање и институционална координација на процесот на европска интеграција

Со цел координација и синхронизација на процесот, на годишна основа, од 2006 година, Владата на Република Македонија подготвува Програма за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ (НПАА), која низ инклузивен пристап вклучува над 130 државни институции и околу 800-1000 државни службеници и експерти. Програмата ја детерминира рамката на дејствување на Владата во сите нејзини сектори и во сите нејзини институции, но и ја насочува работата и на Собранието на РМ. Нашата национална економска политика, пак, во дијалог со ЕУ, се насочува преку тригодишните Економски програми за реформи.

Успешен процес на интеграција не би бил возможен без компетентна и професионална администрација, при што постојаното јакнење на капацитетот на институциите е клучен фактор за ефективна примена на правото на ЕУ во националниот правен систем. Крајната цел е изградба на јавна администрација која ќе биде способна да го понесе товарот на интеграцијата во Европската Унија, а потоа и обврските што произлегуваат од членството. Ова е врвен приоритет, кој хоризонтално ги врзува сите секторски реформи во процесот на европската интеграција и е суштествен фактор на нивниот успех. Република Македонија, континуирано, стратешки и систематски спроведува реформи во делот на администрацијата, вклучително и низ специјализирани обуки за развивање специфични способности за имплементација на ССА, односно примена на европското право и добрите практики.

Реформите што континуирано се спроведуваат неминовно бараат носење одлуки кои навлегуваат во политичкиот, социјалниот и економскиот систем, со што битно се влијае врз начинот и квалитетот на животите на сите граѓани. Затоа, од исклучителна важност е јавноста да биде навреме и целосно информирана за одлуките, причините за нивно донесување, користа и трошоците што, најверојатно, ќе произлезат од



нив. На тој начин јавноста се охрабрува да учествува во процесот и да биде про-активно ангажирана и вклучена во истиот.

Институционално, структурата за управување со процесот на европска интеграција започна да се развива пред точно дваесет години, односно од 1996 година. Континуитетот и професионалноста и акумулација на знаења и искуство овозможи негова стабилност и надоградба, во насока на проширување и продлабочување на ингеренциите и задачите, но и подобрување на неговата оперативност и ефикасност.

Собранието на Република Македонија, со својата клучна улога во процесот на донесување нови законски акти, доби улога да обезбеди тие да се целосно усогласени и хармонизирани со законодавството на Европската Унија. Собранието во овој процес е помогнато од Комисијата за европски прашања, како и од Националниот совет за европска интеграција, претседавано од страна на претставник на опозицијата, со учество во неговата работа и на претставници на граѓанското општество, како платформа за обезбедување инклузивност и континуитет на процесот.

Владата на Република Македонија во процесот на европска интеграција, несомнено, има централна и најодговорна улога, односно има задача да ги утврди стратешките приоритети, и за истите да обезбеди финансиска поддршка со средства од Буџетот на Република Македонија и од други извори. Владата, исто така, е и директен партнер во комуникацијата со релевантните ЕУ институции. Како потврда на својата посветеност кон процесот, Владата назначува заменик-претседател надлежен за европски прашања (од 1996 година наваму), со што дава висока политичка тежина на севкупниот процес на европска интеграција и на имплементацијата на ССА. Заменик-претседателот на Владата надлежен за европски прашања е министер надлежен за управување и координација на процесот на европска интеграција. Секторот за европска интеграција, а подоцна Секретаријатот за европски прашања на Владата, под директна надлежност на ЗПВРМ за европски прашања, има за задача да го организира, координира и синхронизира процесот на европска интеграција.

Министерството за надворешни работи е надлежно за промовирање на нашите надворешно-политички цели, афирмација на постигнатите резултати и за обезбедување надворешна политичка поддршка за нашата интеграција во ЕУ, особено и преку Мисијата на Република Македонија при ЕУ во Брисел, која има клучна улога во комуникацијата со сите структури и институции на ЕУ и со сите претставништва на земјите членки на ЕУ при ЕУ.

Владата на Република Македонија, исто така, воспостави институционализиран систем на меѓуресорска координација на процесот на

европска интеграција на повеќе нивоа, со целосно оперативни и функционални тела (Работниот комитет за европска интеграција, Поткомитет задолжен за приближување кон законодавството на Европската унија и специјалните Работни групи и подгрупи за усогласување со *acquis communautaire*, следејќи ја структурата на 35-те поглавја на *acquis*).

Со ССА се дефинираат воспоставувањето и начинот на работа на посебните заеднички тела, помеѓу Македонија и ЕУ, кои ја следат имплементацијата на Спогодбата, и тоа, Советот за стабилизација и асоцијација (на министерско ниво), кој врши надзор врз примената и спроведувањето на Спогодбата и по потреба донесува одлуки и насоки за имплементација на пооделни одредби, Комитетот за стабилизација и асоцијација, со седумте секторски поткомитети и специјалната група за следење на реформата на јавната администрација и Заедничкиот парламентарен комитет за СА.

4. Предизвици и перспектива

Иако проширувањето е една од најуспешните политики на ЕУ, која придонесе за зајакнување на мирот, демократијата и стабилноста во Европа и беше основа за добивањето на Нобеловата награда за мир, изминатите неколку години не беше во центарот на интересот на ЕУ. Но, и покрај неповолните околности во ЕУ, процесот, сепак, забележи позитивни поместувања. Сите држави од Западен Балкан јасно ја искажаа својот стратегиска цел и недвосмислено го поврзаа својот политички и економски интерес со членството во ЕУ.

Република Македонија перспективата на својот развој, безбедност и просперитет нераскинливо ја поврза со Европската Унија, при што континуирано покажува јасен и недвосмислен стремеж за целосно интегрирање во Европската Унија. За ваквата ориентација низ целиот период наназад поддршката од граѓаните се движи од 90% до 70%, со осцилации во зависност од политичкиот момент, но несомнено континуирано на многу високо ниво на поддршка.

Доколку Република Македонија во догледно време не стане полноправна членка на Европската Унија, основните негативни последици би можеле да се посочат во фактот дека Македонија би била надвор од заштитните механизми и солидарноста на ЕУ и би морала да се справи со меѓународната позиција и својата сигурност во најголем дел само со сопствени сили. Од економски аспект, сè додека Македонија не стане членка на ЕУ нема да има пристап до структурните фондови и кохезиониот фонд, односно ќе биде надвор од кохезионата политика на ЕУ. Исто така, сè додека Република Македонија не стане членка на Европската Унија, нема можност да учествува, односно е исклучена од процесот на



донесување одлуки за клучни прашања кои, директно или индиректно, ги засегаат нашата иднина и економски развој, како и иднината и развојот на нашиот регион.

Пресретнувањето на сите предизвици е задача на сите граѓани на Република Македонија, но пред сè е задача, обврска и императив за сите политички чинители во државата и, секако, за Владата и Собранието.

Низ десетгодишниот циклус од спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и за асоцијација несомнено се даде силен импулс на нашата перспектива за членство во ЕУ и се трасираше патот на политичките и на економските реформи, се насочија нашите трговски релации и се придонесе за забрзување на развојот на Република Македонија. Во исто време, и покрај препораките на ЕК, како силен предизвик за нашиот натамошен напредок, наидовме на противење околу одлуката за добивање датум за почеток на пристапните преговори и за премин во втората фаза од спроведувањето на ССА. Таквиот развој на настаните оневозможил целосно да се ослободи енергијата на интегративниот процес, делумно ја демотивираше државната администрација и го стави под знак прашалник кредибилитетот на европските институции.

Во вакви услови, голем предизвик станува натамошниот процес на усогласување на нашето законодавство со тоа на ЕУ, пред сè поради отсуството на продлабочена интеракција меѓу експертите на ЕУ и нашите национални експерти, во услови кога немаме почеток на пристапни преговори, односно немаме процес на скрининг или длабинска анализа на недостатоците на нашето национално законодавство. Република Македонија сè уште е лидер во регионот во процесот на транспозиција на европското право во нашиот национален правен систем, но без почеток на преговори и скенирање и користење на полниот капацитет и потенцијал на институциите на ЕУ, процесот неминовно ќе стагнира, експертската ќе застарува, а трошоците за транспозицијата ќе се мултиплицираат и, делумно, ќе станат непродуктивни. Истата логика ќе ја следи и процесот на воспоставување и оспособување нови институции како поддршка на спроведувањето на новото европско законодавство, кои немаат вистински партнери на страната на институциите на ЕУ сè додека не ги почнеме пристапните преговори.

Исто така, вистински предизвик ќе биде да се обезбеди национална буџетска поддршка и покривање на трошоците за обезбедување континуитет на процесот на усогласување на законодавството и воспоставувањето и одржувањето на институциите за негово спроведување, во услови на неизвесност на динамиката на процесот и силна конкуренција од други актуелни приоритети. Имено, трошоците за усогласување на законодавството, воспоставување на потребните институционални



структури за нивно спроведување, обуката на стручните лица и нивно оспособување, како и трошоците за приспособување на нашите економски оператори кон европските стандарди за квалитет и безбедност на производите се огромни и се поднесуваат и ќе се поднесуваат, во најголем дел, од наша страна, а само еден помал дел се компензираат преку проекти финансирани преку фондовите на ЕУ. Духот и логиката на ССА беше, во периодот од десет години, низ пристапните преговори да се приближиме во процесот на интегрирање поблиску до структурните и до кохезивниот фонд, од каде што, делумно, би се компенzirале трошоците на процесот на усогласување на законодавството и институционалните реформи. Забавувањето на нашето интегрирање во ЕУ влијае врз значително намалување на потенцијалниот пакет за поддршка од фондовите на ЕУ.

ССА, преку постепената либерализација на нашиот пазар, неминовно предизвикаа намалување на нашите буџетски приходи поради намален прилив од царини и, делумно, даноци и акцизи поради усогласувањето со правилата на ЕУ. Повторно логиката и духот на ССА беше, преку пристапните преговори и влезот во ЕУ, да се компензира загубата на буџетските приходи, со пристапот до значително повисоките структури и кохезивниот фонд. За нас останува предизвик преку забрзување на процесот на интеграција во ЕУ да се приближиме до фондовите кои може да ни обезбедат подлога за компензација на загубените приходи во националниот буџет.

5. Заклучни согледувања и препораки

Процесот на проширување кон Југоисточна Европа се случува веќе подолг временски период и може да се оцени како успех во прогрес. Но, сè додека сите земји од регионот, вклучително и Република Македонија, не станат полноправни членки, процесот не е завршен и не може да се смета за целосно успешен. Предизвикот за ЕУ е да се најдат патешта и начини за надминување на билатералните отворени прашања меѓу некои земји од Западен Балкан, односно билатералните отворени прашања меѓу земја-членка на ЕУ и земја-кандидат. Способноста да се решат вакви сложени прашања би го заштитила кредитилитетот на ЕУ и би обезбедила успешност на започнатиот процес на проширување.

Република Македонија, според наодите на Европската комисија, ги исполнува критериумите за почеток на пристапните преговори од 2009 година наваму и во целост е подготвена за почеток на преговорите. Факт е дека Советот на ЕУ, шест години по ред не ја уважува препораката на Европската комисија, при што во 2015 година следеше седмата усло-

вена препорака, но, сепак, нашата цврста политичка и стратегиска определба не е поколебана и поддршката во јавноста е сè уште многу висока.

Нема друга алтернатива за нашата европска иднина освен демократски, кредибилни избори и широко признати изборни резултати (внатре и надвор), функционални демократски институции, натамошна агресивна имплементација на Итните реформски приоритети, продолжување со имплементацијата на Охридскиот рамковен договор и релаксирање на меѓунационалните односи, обезбедување на препораката на ЕК за почеток на пристапните преговори, продлабочување на добрососедските односи со сите соседи и, секако, продолжување со проактивен и позитивен однос кон сите регионални иницијативи и воопшто регионалната соработка.

Во случај на неуспех во политичкиот дијалог и спроведувањето на договореното, свесни сме за можните последици, а тие се многубројни, но, само да напоменам, неколку од можните внатрешни последици: политички превирања, нефункционални институции, потенцијални меѓуетнички тензии, зголемување на евроскептицизмот, помали шанси за економијата и економскиот раст, висок буџетски дефицит и ризичен пораст на нивото на јавниот долг, опасност од губење на препораката на ЕК за почеток на пристапните преговори итн., додека од можните надворешни последици би ги споменал, негативно влијание врз нашите непосредни соседи и регионални партнери, страв кај актуелните инвеститори, вклучувајќи ги и идните инвеститори, што може да резултира со губење на голем број работни места и повторно раст на невработеноста, негативна перцепција за Македонија пред Самитот на НАТО, паѓање на интересот на ЕУ за Македонија и внатрешните состојби, со опасност за изолација на Македонија на регионален и меѓународен план, геополитички стратешки поместувања, со несогледливи последици за Македонија како земја со мала економија, мал број на население и мало регионално и меѓународно влијание итн.

Доколку ја надминеме актуелната внатрешно-политичка криза, би можеле да отвориме простор за насочување на енергијата кон неколку таргетирано цели, и тоа,

- преку проактивна политика, користејќи ги сите дипломатски канали и средства, обезбедување продлабочен дијалог со сите наши соседи, вклучително и низ многубројните механизми за регионална соработка и Процесот за стабилизација и за асоцијација, во функција на натамошно подобрување на добрососедските односи и градење доверба на сите нивоа, пред сè со соседите што се членки на ЕУ (Грција и Бугарија), а со кои имаме одредени отворени билатерални прашања,
- консолидиран, проактивен и координиран пристап кон исклучително важниот Берлински процес, преку реализација на договорените обврски



во Берлин (2014) и Виена (2015), активна партиципација во дефинирањето на целите и обврските за Париз (јули 2016) и во подготовките за следниот самит во Рим (2017),

- создавање подлога за интензивирање на дијалогот со сите земјо-членки на ЕУ, како чинители во процесот на одлучување во институциите и креатори на политиките на ЕУ, но и отворање нови канали за дијалог со САД, со цел рапидно подобрување и афирмација на позитивната слика и на перцепцијата за Република Македонија на меѓународен план,
- продолжување со реформи во економијата и втемелување функционална пазарна економија, со стабилна макроекономија, ефикасна фискална политика и транспарентни јавни финансии и здрава монетарна политика, како подлога за забрзан раст и развој, отворање нови работни места и враќање на младите и образовани кадри во земјава,
- зајакнување на капацитетите за повеќегодишно стратешко планирање и насочување на средствата од националниот буџет и кредитниот потенцијал, комплементарно со натамошен развој на капацитети за планирање и програмирање на расположивите фондови на ЕУ (ИПА и ИПА2) и преку подготовка на зрели проекти, нивна зголемена и забрзана апсорпција низ националниот систем за децентрализирано спроведување,
- продолжување на спроведувањето и целосен респект на одредбите на Спогодбата за стабилизација и за асоцијација, вклучително и измените на Протоколот за потекло на стоките и приспособување кон правилата на Пан-евро-медитеранската конвенција,
- подготовка на сеопфатна анализа од досегашната примена на ССА, вклучително и примената на одлуката за исклучителните трговски мерки за нашиот регион, со процена на нето-ефектите како основа за дијалог со Европската комисија за натамошните перспективи на ССА. Имено, потцртаните цели во ССА за стабилизација, асоцијација и воспоставување зона на слободна трговија се исполнети, но, сепак, не е постигната клучната цел за отворање на пристапните преговори и приближување до структурните фондови и до кохезиониот фонд,
- продолжување со иницијативи до Советот на ЕУ, односно до земјо-членки, за целосно почитување на ССА и донесување соодветна формална одлука за премин во втората фаза од ССА,
- врз основа и во рамките на анализата би требало да се направи процена и на просторот за евентуални натамошни меѓусебни концесии во трговскиот дел од ССА,
- во контекст на анализата од досегашната примена на ССА, потребно е да се направат процени на нашите аранжмани во рамките на ЦЕФТА, земајќи ги



предвид пристапните преговори на Црна Гора и на Србија со ЕУ и, особено, Спогодбата за стабилизација и за асоцијација на ЕУ со Косово, како наш непосреден трговски партнер. Поместувањето во трговските односи и концесиски аранжмани на ЕУ со сите овие држави, кои се и наши трговски партнери, неминовно ќе предизвика усогласување и на нашите трговски односи со ЕУ и со засегнатите земји,

- потребно е да се продлабочи опсегот на Националната програма за усогласување на националното право со тоа на ЕУ (НПAA), како стратегиска рамка, но и оперативен механизам (планирање, подготовка, финансирање, координација, надзор) за насочување на процесот на усогласување на законодавството и градење на институционалните капацитети за негово спроведување. Имено, врз основа на непосредните искуства на Хрватска, Црна Гора и Србија, од нивните процеси на пристапни преговори (скенирање на процедурите и нивните секторски извештаи), во услови кога ние не сме почнале пристапни преговори со ЕУ, динамиката на процесот на усогласување на законодавството и транспозиција на актуелното европско законодавство може да се одржи до одредено ниво.

На крај, можеме да заклучиме дека Европската интеграција останува стратешка определба на Република Македонија со висока поддршка од граѓаните и истата треба да се оствари без натамошно одлагање.

Список на користена литература:

1. K. Maniokas, D. Zeruolis, R.Vilpisauskas (2005) „Lithuania’s road to the EU: unification of Europe and Lithuania’s EU accession negotiation“, Eugrimas
2. G. A. MacLean (2001) „Between actor and presence: the European Union and the future for the Transatlantic Relationship“
3. Report (2006) „The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity, Great Britain Parliament, House of Lords, European Union Committee“
4. M. Sajdik, M. Schwazinger (2008) „European Union enlargement: background, developments, facts“
5. E. Bomberg, J. Peterson, A. Stuub (2008) „The European Union: how does it work“
6. A. Staab (2008) „The European Union explained: institutions, actors, global impact“
7. P. Ludlow (2004) „The Making of the New Europe“
8. J. Scheele (2009) „How do the Western Balkans Accession differ from previous accession?“, Wilton Park Conference, Zagreb

9. Група автори (2014) „Десет години од спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и за асоцијација“, Секретаријат за европски прашања, Скопје
10. Група автори (2004) „Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија“, Секретаријат за европски прашања“, Скопје
11. Ф. Бесими (2015) „Европски пари за реформи, интеграции и развој“, Економија и бизнис
12. Ф. Бесими (2016) „ЕУ проширување и Македонија“, Економија и бизнис
13. Д. Тилев (2002) „Договорните односи на Република Македонија со европските заедници“, Евродијалог 2, Студентски збор, Скопје
14. Д. Тилев (2004) „Регионална соработка во процесот на интеграција на Балканот во Европската Унија“, Универзитет Св.Кирил и Методиј, Правен факултет, Скопје
15. Д. Тилев (2003) „Членството во ЕУ, од стратешка цел кон реализација“, Политичка мисла, бр.1, Скопје
16. Група автори (2003) „Усогласување на законодавството, внатрешни работи, администрација и правда: Национален форум за забрзување на интеграцијата“, Скопје
17. Д. Тилев (2003) „Процесот на усогласување на националното законодавство со тоа на ЕУ“, Деловно право, бр.9, Скопје
18. Д. Тилев (2003) „Зошто апликација за членство во ЕУ“, Билтен на Министерството за финансии, бр.10-11, Скопје
19. Д. Тилев (2001) „Имплементацијата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација“, Билтен на Министерството за финансии, бр.6, Скопје
20. Д. Тилев (2003) „Целите и перспективите за Југоисточна Европа: Искуството на Република Македонија- Интеграцијата во ЕУ и иднината на ЈИЕ“, Институт за демократија, К. Караманлис и Конрад Аденауер, Атина
21. Д. Тилев (2006) „Финансиската соработка и улогата на ЕУ помошта, Билтен на Министерството за финансии, бр.5-6, 2003, Скопје
22. Сл. весник (1997) „Спогодба за соработка помеѓу Република Македонија и Европската Унија“
23. Сл. Весник (2001) „Спогодба за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и Европската Унија“
24. Сл.весник (2004)„Деловник за работа на Советот за стабилизација и асоцијација“



25. Влада на РМ (2016) „Национална програма за усвојување на правото на ЕУ 2016 (ревидирана) со матрица на планирани активности“,
26. Report (2002) „Report from the Commission to the Council-Explaining Europe’s Enlargement“
27. Opinion (2005) „Commission Opinion on the Application from the Republic of Macedonia for membership of the EU“
28. Analytical Report (2005) „Analytical Report for the Opinion on the Application from the Republic of Macedonia for EU membership“
29. (2006) „Commission’s Communication on the Western Balkans“
30. (2008) „Commission’s Communication, Western Balkans-Enhancing the European perspective“
31. (2015) „Enlargement Strategy 2015-2019, European Commission“
32. (2016) „The Republic of Macedonia 2016 Report, European Commission“
33. European Commission (2013) „Guide to the Main Administrative structures required for implementation of the Acquis“
34. Friends of Europe (2011) “The EU’s “Newcomers” weigh the costs and benefits”
35. World Bank (2014) “Brittel recovery”, Regular Economic Report

Користени веб-страници:

1. http://europa.eu/index_en.htm
2. <http://www.europarl.europa.eu>
3. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>
4. http://europa.eu/pol/enlarg/index_en.htm
5. <http://www.sep.gov.mk/>
6. <http://www.vlada.mk/>
7. <http://www.mfa.gov.mk>
8. <http://www.sobranie.mk/>
9. <http://www.delmkd.ec.europa.eu>
10. <http://www.cer.org.uk/>
11. <http://www.ceps.be/>
12. <http://www.chathamhouse.org.uk>
13. <http://www.eipa.nl/>
14. <http://www.epc.eu/>

ПРОШИРУВАЊЕТО НА ЕУ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО НОВИОТ ГЕОПОЛИТИЧКИ КОНТЕКС

1. Одложено проширување на ЕУ во Западен Балкан како последица на други стратешки предизвици

Поради изменетиот геополитички контекст, интеграцијата на Западен Балкан во ЕУ е речиси заборавена. На почетокот, Брисел го бранеше ваквиот пристап со „замор од проширување“, и покрај постоењето на други прашања поврзани со заморот, како институционални, финансиски и енергетски предизвици (Reka, B 2010). Немајќи време да се справи со интеграцијата на регионот, ЕУ сега преминува кон „пауза на проширувањето“ – според претседателот на ЕК, Јункер – кој објави петгодишен план за проширување – до 2020. На 1 мај 2015 година, комесарот Хан повторно го потврди кажаното: „нема идно проширување во Балканот во овој мандат“ бидејќи „состојбата во поранешна Југославија и други балкански држави е кривка“, (Hann, J2015). Слични гледишта може да се видат и кај други земји-членки на ЕУ. Франција не е заинтересирана за проширувањето. Велика Британија воопшто не е заинтересирана во ЕУ. Само Германија во 2014 година се обиде повторно да го започне овој процес. Еден век по Првата светска војна, Берлин разбра колку би било ризично Балканот да остане надвор од ЕУ, во новиот геополитички контекст со нови предизвици за европската безбедност од Украина до Сирија.

Изгледа дека Западен Балкан е заборавен и жртвуван пред такви глобални проблеми, поради менувањето на геополитичките приоритети кон Евроазија. Овие нови глобални предизвици беа искористени од Брисел како изговор за да се забави идното проширување, држејќи процесот како „*статус кво*“.

Во првата декада на овој век, процесот на проширување застана, оставајќи неизвесност за тоа кога други земји ќе се приклучат кон ЕУ. Декада на чекање пред портите на Брисел, оставајќи ги Западниот Балкан

* Правен факултет, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово

и Турција надвор од ЕУ уште една декада, ќе значи сериозни последици за европската безбедност и стабилност.

После првиот замор од проширување (2004-2007), ЕУ се соочи со вториот – институционален замор (2005-2009), и кон крајот на 2008 година, се соочи со финансискиот замор (Река, Б. (Reka, B) 2010). Поради ова, за процесот на проширување на ЕУ, околностите на втората деценија на овој век не се поповолни од оние во првата деценија.

Кризата на еврозоната, внатрешната политичка поделеност на ЕУ не оставија време за други прашања, како што е приемот на нови членки. Ова е штетно за идните очекувања за проширување во Западен Балкан. По политичката криза предизвикана со одбивањето на ЕУ уставот, денес Унијата е соочена со многу сериозна економска криза. Случајот со долгот на Грција драматично им наштети и на еврозоната и на целокупниот успех на евроинтеграциите. Од 2015 година, се појави нова паневропска криза, како што е масовниот прилив на бегалци од Блискиот исток. Во вакви околности, немаше простор за сериозни напори од страна на Брисел и други европски престолнини за идно проширување во Западен Балкан.

Покрај овие три замори на ЕУ, евроскептицизмот расте секоја година кај земјите-аспиранти, и врз него се создава нов замор: замор од обврзување, или замор од исполнување без напредок кон членство во ЕУ!

Економски послабо развиен, енергетски нестабилен и неинтегриран Балкан претставува безбедносен ризик за целиот европски континент. Западен Балкан не е само регион на геополитичка борба каде

¹ Овој замор кој го одразува заморот на граѓаните на земјите-аспиранти, кои со години на исполнување на условите од страна на нивните влади, сега помалку го поддржуваат зачленувањето во ЕУ. Таков беше случајот со Хрватска, каде поддршката на граѓаните на почетокот на преговорите за членство беше висока, но, оттогаш паѓа секоја година. Во случајот на Македонија, нејзините граѓани во 2006 година речиси целосно ги поддржуваа преговорите за членство со речиси 90%. Но, кон крајот на 2011 година, поддршката падна на 49%, по три години без датум за почеток на преговори за членство. Последната анкета на агенцијата „Рејтинг“, објавена на 31 октомври 2011 година, го покажа тоа (според дневниот весник на англиски јазик „Коха“

(31.10.2011, стр.3); друга анкета, на македонски, спроведена од ИПИС, во периодот 28.10-01.11.2011 покажа пад на поддршката на македонските граѓани за евроинтеграцијата: од 83,7% во јануари 2011, до 77,5% во ноември 2011. (Според дневните весници на македонски јазик „Дневник“ 5-6.11.2011 и „Утрински весник“, 5-6.11.2011, стр.3). По последниот извештај на ЕК за напредокот на Македонија (2011), во земјата се јави чувство против ЕУ, и се слушаа пораки како „Не за ЕУ ропство“ (дневниот весник на македонски јазик „Утрински весник“, 31.10.2011, стр. 4). Интересно е да се нагласи дека до крајот на 2011 година, по прашањето за членство во ЕУ земјата беше поделени по етнички линии: етничките Македонци го искажаа својот став против ЕУ, додека етничките Албанци останаа со апсолутна поддршка за евроатлантските интеграции. Слични трендови се појавија и во Србија, каде до средината на 2011 година, поддршката на српските граѓани за членството во ЕУ беше над 70%, за да потоа падне на околу 60%, и на почетокот на ноември да биде само 46% (Според изјавата на Премиерот на Србија, дадена на отворањето на Конференцијата на СЕЕМО/ОБСЕ, Белград 02.11.2011, (Коха, 04.11.2011, стр.9).

се судруваат новите и стари сфери на Студената војна. Балканските геополитики се водени и од гасоводите (Reka, B 2015). За Балканот, гасот или нафтата немаат само економски и еколошки последици. Тие носат предизвици за неговата енергетска сигурност и геополитичката положба. Два главни енергетски коридори на Западот и Русија би ја измениле геополитичката иднина на Балканот. Енергијата во Западен Балкан има геополитичка димензија, зашто енергетската криза создава енергетската несигурност.

Со овие нови геостратешки предизвици, Западен Балкан останува нерешено европско прашање. Иако геополитички тој се наоѓа во Европа, геополитички Западен Балкан останува најкревката точка на европската стабилност. 25 години по распадот на комунизмот и 20 години по балканските војни, државите од регионот сè уште се соочуваат со три незавршени процеси на транзиција: од комунизам до пост-комунизам; од војна до мир; од државна до пазарна економија (Reka, 2010).

Овие политики имаат најмалку пет заеднички карактеристики. Сите имаат идентична стратешка ориентација кон евроинтеграцијата, но, имаат и заедничка историја на судири. Имаат мултиетнички состав, слаба влада, и неразвиени економии.² Војните во регионот завршија, но останаа изворите на тие војни. Градењето мир не беше проследено со градење на демократска и функционална држава. Извештаите за напредок на ЕК изразуваа загриженост за немањето напредок во владеење на правото, борбата против корупцијата и организираниот криминал, независно судство, човекови права и слободни медиуми. Според “Global Peace Index”³, државите од Западен Балкан не се „загрозени држави“, и во секоја земја сè уште постојат внатрешни и надворешни политички проблеми.

Имајќи за цел да го стабилизира регионот, пред 15 години, Европската Унија го воведо „Процесот за стабилизација и асоцијација“ за Западен Балкан. Преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), Брисел се обиде да го услови пристапот на балканските земји, после нивното стабилизирање. Дојде до промена и на именувањето, од „Југоисточна Европа“ до „Западен Балкан“. Меѓутоа, преименувањето не доведе до европска трансформација на регионот. До денес се спроведе само една од компонентите на стратегијата на ЕУ – стабилизацијата; пристапот сè уште го нема. Само Хрватска стана членка на ЕУ. Другите балкански земји

² Со БДП што е само 0,6% од оној на ЕУ, со 35-40% стапка на невработеност, и со најслаб прилив на директни странски инвестиции, Балканот останува еден од најсиромашните региони на континентот. Според Светска банка, помеѓу 2009-2013 година, влегле само 21,8 милијарди долари директни странски инвестиции во целиот регион. За повеќе информации: www.nova.mk (04.05.2015, 10:31).

³ Рангирани се меѓу 50-55, од 162 држави во светот, во 2015 година. За повеќе информации: 2015 Annual Report of “Global Peace Index”



имаат различни статуси со Брисел. Црна Гора ги започна преговорите за членство во 2012 година. Македонија чека веќе десет години за почеток на преговорите; Србија чека три, а Албанија – две години. Босна и Херцеговина нема кандидатски статус, а Косово остана единствената земја без безвизен режим со ЕУ. Реално, ниту една држава од Западен Балкан нема да стане членка на ЕУ пред 2020 година, што значи дека регионот ќе изгуби уште една деценија.

Западен Балкан страдаше од нерешени територијални судири и наследени меѓуетнички судири, и не се очекува помирување во блиска иднина. Покрај класичните критериуми за проширување (Копенхашките критериуми и Мадридските критериуми), ЕУ постави дополнителни критериуми за земјите од регионот, и тоа од политичка и безбедносна природа. Меѓу нив се: „целосно спроведување на Дејтонскиот договор (1995)“ за Босна и Херцеговина; „целосна соработка со Хашкиот трибунал за воени злосторства во поранешна Југославија“ за Србија; „целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор (2011)“ и „Времената спогодба со Грција за прашањето за името (1995)“ за Македонија; „целосно спроведување на Планот на Ахтисари (2008)“ за Косово.

Затоа, бидејќи првата политика на проширување (употребувана во деведесеттите години на минатиот век во Централна и Источна Европа) беше политика на трансформација, новата политика на проширување (сега употребувана од ЕУ за Западен Балкан) изгледа како политика на стабилизирање: наметнување еден вид на мек протекторат.

Ваквата контрола на ЕУ кон државите-аспиранти од регионот беше изразена преку строго исполнување на обврските кои произлегуваа од Договорот за стабилизација и асоцијација; додека пак, учеството на ЕУ беше преку политичко-безбедносното присуство во регионот (ОХР во Босна и Херцеговина; МЦК и ЕУЛЕКС (ICO & EULEX) во Косово). Во деценијата од спроведувањето на ЕСДП од 1999-2009, ЕУ во Западен Балкан употреби комбинација на политика на проширување со моделот на мек протекторат, преку воени и цивилни мисии на терен, како и преку присуството на ЕУСР во секоја земја.

Изгледа дека политика на проширување на ЕУ кон Западен Балкан преку Процесот за стабилизација и асоцијација не е доволна. Првата деценија на присуство на ЕУ во Западен Балкан од 1999-2009 година беше стабилизаторска. Недостасуваше асоцијацијата. ЕУ инвестира пари, цивилно и воено присуство во Западен Балкан, со цел да го стабилизира регионот. Меѓутоа, не стори доволно да го здружи со ЕУ (Река, Б. (Reka, B), 2010). Дали Европската Унија примени стандардна политика на проширување со Западен Балкан или тоа беше политика на мек европски протекторат?



Во последната деценија, искуството покажа дека се случило второто, со моќните извршни компетенции на европските претставници (во Босна и Херцеговина, Македонија, и Косово). Во Босна и Херцеговина, освен ИХР, ЕУФОР, работеше и ЕУАлтеа (EUAthea). Во Македонија, по конфликтот во 2001 година, имаше две мисии на ЕУ: Конкордија и Жетва. Во Косово, првенствено присуството на ЕУ беше преку вториот столб на УНМИК, а потоа, со мисијата на ЕУЛЕКС и МЦК. Во овие три држави-аспиранти, покрај стандардното присуство на Европската комисија преку делегација на ЕК, Брисел го држеше и вториот столб – оној на Европскиот совет преку претставници на ХРЦФСП (HRCFSP) или ЕУСР (Река, Б. (Reka, B), 2010).

Додека присуството на делегација на ЕК во државите-аспиранти би ѝ овозможило на ЕУ да ѝ помогне да земјата во спроведувањето на нормите, критериумите и стандардите потребни за процесот на членство, преку Специјалниот претставник на ЕУ, Брисел ги држеше европските инструменти и присуството за политичко стабилизирање и безбедност на дадената земја. Преку делегацијата на ЕК во една земја-аспирант од Западен Балкан, ЕУ беше претставувана на техничкото поле, додека пак, преку ЕУСР беше претставувана на политичко поле.

Таа практика на двојно присуство на Советот и на Европската комисија беше подоцна кодифицирана на сличен начин од Лисабонскиот договор преку основањето на Европската служба за надворешно делување (EEAS) и амбасадите на ЕУ. Ваквата двојност на техничкото и политичкото присуство на Европската Унија во земјите-аспиранти од Западен Балкан помеѓу 2004-2009 година, можеби објаснува зошто земјите-аспиранти од регионот не станале членки на ЕУ. Понатамошниот развој на кризи во Босна и Херцеговина, Косово, и Македонија, укажува на враќање на таквото политичко и безбедносно присуство на ЕУ. Таков беше случајот за време и по најголемата политичка криза во Македонија во 2015-2016 година и закана за меѓународна изолација на земјата по неуспехот на спроведувањето на Договорот од Пржино.⁴

Ништо не се смени ниту во втората деценија – по примената на Лисабонскиот договор, со кој се надмина долгогодишната внатрешно институционална битка помеѓу земјите-членки и Бриселската бирократија. Се очекуваше дека после доцнењето од една деценија, договорот ќе создаде можност за интензивирање на овој процес во втората деценија. Меѓутоа, драматичните настани во еврозоната (Грчката финансиска криза од 2011 година), и оние во Шенгенската зона (Бегалската криза од 2015 годи-

⁴ Одлуката на СДСМ да ги бојкотира изборите на 5 јуни 2015 година, неуспехот на преговорите во Виена на 22 април 2016 година, можноста за санкции против владини функционери, и губењето на препорака на Европската комисија за почеток на преговорите за Република Македонија.

на) повторно ги отворија песимистичките пристапи кон следните проширувања преку повторното актуелизирање на пристапот на „статус кво“.

Официјално, институциите на Европската Унија ги почитуваат одлуките донесени на Самитот во Солун (2003), изјавувајќи дека „регионот има европска перспектива“ и дека ЕУ цврсто се држи на ветувањата за можностите за членство кон сите земји во овој регион според принципите на условеност (откако овие земји ќе ги исполнат критериумите и обврските од ССА) и според поединечни заслуги на секоја земја-аспирант (засновано врз нивните индивидуални достигнувања со реформите). Меѓутоа, ваквото ветување од Брисел кон земјите од Западен Балкан тешко се одржува.

Поминаа шеснаесет години откако ветувањата за „европизација на Западен Балкан“ беа донесени на Самитот во Загреб (2000), и 13 години од Солунскиот самит (2003), и претставувањето на „европската перспектива“, и сепак, освен Хрватска, ниту една друга земја не стана членка на ЕУ.

Република Македонија, како земја-кандидат, дури и по десет години (2005-2015) сè уште не ги започнала преговорите за членство⁵. И додека до 2015 година, клучниот предуслов за понатамошен интегративен процес беше од надворешна природа („решавање на прашањето со името со Грција“), во последните две години клучно прашање е од внатрешна природа (внатрешна демократизација и целосно спроведување на извештајот на Прибе и Договорот од Пржино) (Река, Б. (Reka, B) 2016). Политичка криза во пролетта во 2016 година, не дава многу надеж дека во својот јунски извештај за Македонија, ЕК ќе даде позитивна проценка. Без решение за сегашната криза, се стравува дека ќе дојде и до повлекување на препораката на ЕК за започнување на преговорите за членство.

2. Повторни поделби од Студената војна на Балканот

Ваквиот „статус кво“ на проширувањето на ЕУ во Западен Балкан повеќе не може да продолжи, и треба да се преземат конкретни, сериозни и убедливи дејства за да се врати процесот на вистинскиот колосек.

⁵ Commission's (EC) Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report (Staff Working Paper) SEC(02)342, 3 April 2002; Commission's (EC) Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report (Staff Working Paper) SEC (04)373, 30 March 2004; Council Decision (EC) 2004/518 on the principles, priorities and the conditions contained in the European Partnership with Republic of Macedonia (2004) OJ L222/20; Commission Opinion on the Application from the Republic of Macedonia for Membership of the European Union, Brussels 09.11.2005 COM(2005)562 SEC(2005)1425 SEC(2005)1429; 2005 Enlargement Strategy Paper, Commission of the European Communities, Brussels, 9.11.2005, COM(2005)561 final; The Republic of Macedonia 2006 Progress Report, Brussels 08.11.2006 SEC(2006)1387; Enlargement Strategy and Main Challenges 2006- 2007 (Commission of the European Communities, Brussels 8.11.2006, COM(2006)649; The Republic of Macedonia 2007 Progress Report, Commission Staff Working Document , Brussels 6.11.2007, SEC(2007)1432 Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, Brussels 6.11.2007, COM(2007)663; The Republic of Macedonia 2008 Progress Report (Brussels 05.11.2008 SEC(2008)2696 final); Commission of the European Communities: "Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010", Brussels, 14.10.2009 COM(2009)533;



На 28 август 2014 година, Германија го започна враќањето на Западен Балкан на агендата на ЕУ. Првиот годишен состанок во Берлин беше проследен со оној во Виена (во август 2015 година), и следниот треба да се одржи годинава во август во Париз.

Берлинската иницијатива за Западен Балкан дојде во клучен миг. Една деценија по најголемото проширување на ЕУ (2004/2005), имаше деценија на „статус кво“ во интеграцијата на Западниот Балкан. Германија го презема водството во туркањето на процесот, засновано врз ветувањата на Солунската агенда (2003) за „Европската перспектива“ на Западен Балкан. Резултатот од таквиот пристап на „статус кво“ кон регионот беше бумеранг за ЕУ: во Германија само 20% од сите баратели на азил доаѓаа од Западен Балкан⁶.

И регионот стана интересен по скорешните драматични случувања на источните и јужните граници на ЕУ. Меѓутоа, оваа иницијатива не значи дека е дозволено проширувањето, ниту пак, дека критериумите ќе станат полесни или ќе се повлечат. Тоа треба да биде потсетник за забравеноста на ЕУ кон регионот, зашто, пред еден век, Првата светска војна избувна во овој регион, војните во поранешна Југославија завршија пред само две децении. (Река, Б. (Reka, B) 2015). Оваа иницијатива беше она што недостасуваше подолго време, односно, една сериозна политичка посветеност од европското раководство. Поточно, кога европската стабилност беше загрознена од трите главни предизвици: ИСИЛ, војната во источна Украина, и сиriskите бегалци. Одржувањето на Балканот во еден стратешки заборав може да ја отвори вратата за пополнување на таа геополитичка празнина од други играчи надвор од ЕУ⁷.

Од 2015 година, САД ги потсети Европејците за незавршената работа во Западен Балкан, преку државниот секретар Џон Кери, кој нагласи дека Балканот е прв во „линијата на огнот (Кери, Џ (Kerry, J) 2015). По ескалацијата на украинската криза, остатоците од Студената војна го зафатија и Балканот. Поделбите меѓу Западот и Истокот се вратија во регионот, слично како поделбата на железната завеса и сферите на влијание до пред 25 години. Три главни фактори влијааа врз ваквата геополитичка

⁶ Според германскиот министер за внатрешни работи Де Мезиер: „Der Spiegel“, (17 јули 2015); Според директорот на BAMF Манфред Шмит, до 1 август 2015 година, во Германија биле регистрирани 94.000 барања за азил од земјите од Западен Балкан. Германија се соочува со огромен бран на доселеници, и се очекуваат измени на законот во септември 2015 година, со цел да се спречат нови дојденци од регионот, и воведување на документи за работа; забрана за влез во Германија до 5 години за оние кои добиле негативна одлука за азил (според DW, 08.08.2015; види: „Shqip“, 09.08.2015, стр.5).

⁷ Иако балканските земји имаат поединци кои се борат за ИСИЛ или за проруските сепаратисти во источна Украина, нивните влади го осудуваат учеството на нивните граѓани во овие војни. На 25 февруари во Тирана, Процесот за соработка на Југоисточна Европа (SEECP) даде „Заедничка изјава против тероризмот“, и повторно во Тирана, на 19 мај 2015 година, Стратешки форум против радикали и екстремисти ги собра клучните балкански, американски и ЕУ функционери. По отцепувањето на Крим, речиси сите балкански земји (освен Србија и Македонија) им се приклучија на санкциите против Русија.

промена: светската финансиска криза (2008), европската гасна криза (2009-2010) и европската безбедносна криза (2008-2015).

Првото учество на руската војска после Студената војна (во Грузија, 2008), беше проследено со отцепувањето на Крим (2014), непрекинатата поддршка за сепаратистите во војната во источна Украина (2014-15) и руската воена интервенција во Сирија (2015), и има стравувања дека источната криза од 2014 година може да се прошири на Балканот.⁸ На 17 ноември 2014 година, германскиот канцелар Меркел предупреди за засиленото руско влијание на Балканот. Ова беше особено нагласено по изјавата на Лавров против членство на балканските земји во НАТО (Reka, B 2015).

3. Енергетски судири во Западен Балкан

Западниот Балкан не е само регион на геополитички судири. Енергетскиот судир би можел да ги одреди новите балкански геополитики во втората декада на веков. Ниту Фукујановата „Крајот на историјата“, ниту Хантингтоновата „Судирот на цивилизациите“ можат да ги објаснат странските предизвици во регионот. Гасоводите можат да влијаат врз балканските геополитики зашто гасот има економски, но, и еколошки последици за регионот. Носи предизвик и за нејзината енергетска безбедност (Смит, К (Smith, K), 2006; Reka B, 2015). Два главни коридори би ја измениле геополитичката иднина на Балканот. Првиот е „Турски тек“ (руски гасовод од Турција до Грција, Македонија, Србија и Унгарија до пазарот на ЕУ) и вториот е Трансатланскиот цевковод ТАР (азербејџански гасовод од Турција до Грција, Албанија и Италија, до пазарот на ЕУ).⁹

По крајот на проектот за гасовод „Набуко“¹⁰, беше започнат гасоводот ТАНАП со „Заедничката декларација на ЕУ-Азербејџан за јужниот гасоводен коридор“ (во Баку во 2011)¹¹. Клучен дел од овој коридор е

⁸ Според руската новинска агенција TASS, оваа година ќе се одржи заедничка воена вежба на руската, белоруската и српската војска: „Славјанско братство“. Беше потврдено од рускиот министер за одбрана Сергеј Шогју. Исто така, според српскиот министер за одбрана Братислав Гасич, годинава, српската војска ќе купи два воени хеликоптери од Русија („Дневник“ 17.08.2015, стр.14).

⁹ ЕУ увезува 31% од рускиот гас, само 4% од азербејџанскиот гас. Види: Gerald Knaus: „Europe and Azerbaijan: The end of Shame“, Journal of Democracy, Vol.26, No.3, јули 2015.

¹⁰ Гасовод поддржан од западот со цел да ги спречи руските гасоводи во пазарот на ЕУ.

¹¹ Цевковод во должина од 3.500 км ТАНАП, ќе ја снабдува Турција со гас од Ша Дениз во Каспиското море (Азербејџан) преку Грузија во Турција, и преку Турција кон ТАР до пазарот на ЕУ. Овој гасовод ќе биде поврзан со Грција, Албанија, и Италија кон ЕУ – како дел од ТАР. Околу 25% од изградбата на јужниот гасен коридор е завршена, и првиот гас во Европа се очекува да биде испорачан помеѓу 2018-2020. Вкупниот трошок за проектот се проценува дека околу 55 милијарди американски долари.

ТАП¹². Од сите балкански земји, Албанија се наоѓа на клучната гасна рута која води до ЕУ пазарот. Ваквата важна геополитичка положба на Тирана ќе ги привлече соседните земји да се приклучат кон ТАП. Можноста за Македонија да се поврзи со ТАП беше тема на разговор помеѓу министрите на Албанија и на Македонија¹³, кои учествуваа на церемонијата во Карс (Турција) за време на отворањето на изградбата на ТАНАП¹⁴. Како паралела, Македонија ги одржа врските со рускиот гасовод „Турски тек“, учествувајќи на конзорциумскиот состанок на „Турски тек“ заедно со Русија, Унгарија, Турција, Србија, и Грција (Будимпешта, 7 април 2015 г.). Меѓутоа, по ескалацијата на руско-турските билатерални односи, по инцидентот со воениот авион кон крајот на 2015 година, изгледа дека „Турски тек“ ќе го снајде судбината на претходниот пропаднат руски гасовод „Јужен тек“ (Река, Б. (Reka, B), 2015; Стерн, Џ (Stern, J) 2005; Јергин, Д (Yergin, D) 2000).

Рускиот концепт на „енергетска дипломатија“ (Зизин, А (Zizin, A) 2008) и политики со гасоводи беше дел од еден поширок концепт на политика на енергетска безбедност, која некои автори ја нарекуваат „нафтена геополитика (Лопез-Колин (Lopez – Colin), 2006). Русија претендираше да создаде нова геополитика во Европа, засновано врз сопствените енергетски интереси (Виктор Д (Victor D), Џафе А.М (Jaffe A.M), Хејс, М.Х (Hayes M.H) 2006). Во меѓувреме, ЕУ не виде кохерентна стратегија во ваквиот предизвик на Москва (Келам, Т (Kelam, T), 2009; Ландабуру Е (Lan-daburu E), 2009). Со проширувањето на својата енергетска дипломатија во Западен Балкан, Русија го прошири своето дипломатско влијание и военото присуство со изградбата на првата база во јужна Србија.¹⁵

Исто така, Грција, која би можела да игра двојна енергетска игра преку одржување на ветувањата кон Русија дека ќе биде транзит за рускиот гас, но и да овозможи на азербејџанскиот гас да поминува низ нејзината територија¹⁶. Оттука, Грција и Албанија би си го зголемиле своето геополитичко влијание.

¹² На 3 јули 2015 година, започна изградбата на ТАР во Албанија, во согласност со договорот со азербејџанската гасна компанија SOCAR, потпишан во декември 2014 година. Првите финансиски средства од 1,1 милиони евра за проектот беа одобрени од WBIF. Преку ТАР, Албанија ќе стане клучен фактор во јужниот енергетски коридор, затоа што 209 км од овој цевковод (870 км) би поминувале низ нејзина територија. Ќе започнува на турско-грчката граница, потоа кон Албанија и низ Јадранското море во Италија – за пазарот на ЕУ. Веќе започнаа градежните работи во Албанија, и се очекува да бидат завршени во 2018 година. Албанската економија ќе добие 1,1 милијарди евра инвестиции. Врз основа на анализите на универзитетот Оксфорд, „во следните три години, Албанскиот БДП ќе порасне за 160 милиони евра годишно (Види: „Мапо“, „Panorama“ (03.07-22.07.2015); Види: Ditmir Bushati: “Nyja Energji- Sigurinë Evropën Juglindore” (“Shqip”, 02.08.2015, стр. 9).

¹³ Тирана, 9 февруари 2015 г.

¹⁴ 17 март 2015 г.

¹⁵ “Russia and Serbia: Base Camps”, The Economist, 6 февруари, 2010, стр.32.

¹⁶ Грција ќе се обиде финансиски да си ја максимизира геополитичката положба, и се очекува дека ќе побара дополнителни транзитни суми. Особено затоа што 478 км од ТАР ќе минува низ грчка територија.

литичко значење преку својот статус како транзити. Освен руско-грчкиот енергетски договор за „Турски тек“, албанско-грчкото енергетско партнерство во ТАП би можело да биде загрозено од нивните нерешени билатерални спорови за Јонското море.¹⁷

Други алтернативи за балканските земји да се ослободат од зависноста од рускиот гас може да бидат американскиот гас од шкрилци и употребата на течниот природен гас преку хрватската база Крк на Јадранското море. Откако минатата година Хрватска беше убедена да се ориентира кон течниот природен гас (наместо употребата на природен гас), САД сега се обидува да ја убеди Србија (која е зависна од руска енергија¹⁸) да користи течен гас преку Хрватска или да го искористи азербејџанскиот гас преку јужниот коридор ТАП. ЕУ и САД не ја дозволија изградбата на „Турски тек“ на Балканот, како и во 2014 година кога не дозволија да биде изграден „Јужен тек“. Во март 2015 година, ЕУ изјави дека енергетскиот договор помеѓу Унгарија и Русија вреден 12,5 милијарди евра е незаконски, и донесе одлука против монополската позиција во енергетскиот пазар на ЕУ.

На 20 јули 2015 година, Европскиот совет го одобри Акциониот план за енергетска дипломатија, според кој, разновидноста на енергетските ресурси ќе биде клучна енергетска политика на ЕУ во иднина. Според оваа нова енергетска стратегија на ЕУ која е во согласност со Европската безбедносна стратегија (2014), „дипломатска поддршка ќе биде дадена за јужниот гасен коридор“. Со овие одлуки, Брисел испрати јасни пораки не само до своите земји-членки (Грција, Бугарија, Унгарија, и Австрија) дека нема да го толерира рускиот гасовод на нивните територии, туку и до земјите-аспиранти (Македонија и Србија).

Сите овие мерки од ЕУ беа преземени со цел да ја прекинат европската енергетска зависност од руски гас.¹⁹ Првите енергетски судири меѓу Русија и ЕУ започнаа во јануари 2009 година, кога Москва ги исклучи гасоводите кон Украина од кои беше снабдуван европскиот пазар. Ова го вклучи последниот аларм за потрагата по алтернативни снабдувачи надвор од Русија. ЕУ се обиде со проектот „Набуко“; стратешки проект за излегување од зависноста од руска енергија, кој не успеа во 2014 година. На 13 јули 2009 година, во Анкара лидерите на четирите ЕУ земји-членки (Австрија, Унгарија, Романија, и Бугарија) заедно со претседателот на ЕК Баросо, потпишаа договор со Турција за изградба

¹⁷ Грција беше обележана како „нејзина“ зона за нафта/гас: Јони; и Албанија го бранеше како дел од својот територијален интегритет. Билатерален договор меѓу Албанија и Грција (потпишан во април 2008 година) беше деклариран како „неустановен“ во истата година од страна на Уставниот суд на Албанија зашто Албанија ќе морала да ги предаде своите територијални води на Грција. Ист став има и Владата на Албанија кој го отфрли договорот.

¹⁸ Околу 80% од српската побарувачка за природен гас е покриен од Русија.

¹⁹ Кое во 2009 година беше околу 25%, сега се очекува да изнесува 30%.

на гасоводниот систем „Набуко“ во должина од 3.300 км (за пренос на природен гас со капацитет од 31 милијарди кубни метри гас од Каспиското море и централната азиска територија кон Европа). Меѓутоа, по пет години, проектот „Набуко“ престана. (види: Ќелен, Б. (Kjellen, B) (2008), МекКракен, Р (McCracken, R) (2006), Рајли, А (Riley, A) 2006) Ро, С.Ц (Roh, S. C) (2009), Кеки, А (Cecchi, A) (2008), Стерн, Џ (Stern, J) (2002), Баран, З – Туи, Е (Baran, Z- Tuohy, E) (2006), Баран, З (Baran, Z) (2007).

Затоа, од 2009 година, руски „Газпром“ и понатаму им се заканува на Европејците со енергетски прашања. Улогата на Украина до втората половина на 2009 година ја презеде Турција – да биде транзитна рута за рускиот гас. Меѓутоа, по руско-турскиот воен инцидент од 24 ноември 2015 година, и неуспехот на „Турски тек“, Русија треба да побара алтернативни рути до енергетскиот пазар на ЕУ. Европската Унија повеќе не може да го игнорира геополитичкиот подем на Турција. Ова го докажа неодамнешно прифатениот Договор меѓу ЕУ и Турција за бегалската криза (Брисел, 16 март 2016 г.). Турција сега се појави на сцената како трет учесник во енергетската трка меѓу ЕУ и Русија, и со тоа стана нов геостратешки енергетски играч. Иако Протоколот за „Турски тек“ беше потпишан во Анкара на 1 декември 2014 година, подоцнежните политички промени го блокираа неговото применување. Со таква растечка геополитичка улога на Турција како клучен енергетски транзитен коридор за пазарот на ЕУ, се очекува и зголемување на важноста на Балканот. На почетокот на 2016 година, Турција исто така стана стратешки партнер на ЕУ како прва врата за бегалците од Блискиот исток, не дозволувајќи им влез во ЕУ.

Сите овие промени во последната деценија ја покажуваат зголемената важност на енергетската безбедност, не само за Европа, туку и за Балканот и неговото влијание во идно проширување на ЕУ во регионот. Меѓутоа, некои автори мислат поинаку, нарекувајќи ги ваквите пристапи „илузија“ (Енгдал Ф.В (Engdahl F.W), 2015).

4. Западен Балкан: Енергетска независност и рути коридори

Западниот Балкан не само што се наоѓа на енергетска раскрсница, туку е и рута коридор. Државите од регионот не се судруваат само за енергетиката, туку, и за примат над рути коридорите (Река, Б (Reka, B), 2015). Енергетиката и рути коридорите се поврзани и независни. Заедно со енергетските линии, рути линиите во регионот стануваат поважни (Прокоровиќ, Д (Proković, D), 2015). Регионот останува раскрсница помеѓу Европа и Азија, централна Европа и Африка, и помеѓу Блискиот исток и Далечниот исток (Кондаков, Т (Kondakov, T) 2015). Од десетте паневропски коридори, шест поминуваат низ Балканот. Два од нив – 8 и 10,

имаат клучна геостратешка важност како главни транзитни оски до Средоземното море.²⁰ Оваа независност на енергетиката и рути коридорите подразбира и безбедносни последици. (Микалетос, И (Michaletos, I) 2015).

Овие рути коридори се поврзани и со железнички и енергетски коридори. Паневропските коридори влијаат и врз геостратешките интереси на ЕУ и националните интереси на балканските земји. Тие ќе влијаат и врз енергетските коридори. Секоја држава се обидува да докаже дека „нејзиниот коридор“ има клучна важност, со цел да добие финансиска поддршка од Брисел преку ТЕН-Т (Трансевропската транспортна мрежа). Шест земји-членки на ЕУ²¹ и шест земји кои не се членки на ЕУ²² (од кои две се членки на НАТО) се вклучени во оваа „битка“ на балканскиот коридор. VIII против X, државите од регионот ги штитат сопствените национални интереси и стопанства.

Дури и во таква микро клима (како Балканот) има судири за макропатни коридори во кои се вклучени крупни играчи како САД, Кина, и Русија, како и регионалната сила во подем – Турција. Три паневропски коридори (IV, VIII и X) ја вклучуваат и Турција како најголемата регионална сила, клучна енергетска транзитна рута и држава со втората најбројна војска во НАТО.

Овие два главни рути коридори се поврзани со два клучни енергетски коридори и меѓузависноста на енергетските и рути коридорите би го поделила Балканот на два дела: Јадрански Балкан (Албанија, Црна Гора, и Македонија), поврзани со ТАП и Рута коридорот 8, и Континентален Балкан (Србија, Босна и Херцеговина, Македонија, и Грција), поврзани со „Турски тек“ и рута коридорот 10 (Река, Б (Reka, B) 2010).

Заклучоци

1. По едновековното задоцнување на европското реформирање на Балканот (1914-2014) и деценискиот „статус кво“ на проширувањето (2000-2010), Западен Балкан се соочува со нови историски пречки со тешка деценија: 2010-2020 за прием на државите од регионот.
2. ЕУ е уморна од три замори: проширувањето, институционалниот, и финансискиот замор; и државите од Западен Балкан се изморени од заморите на обврски и исполнувања.
3. Постоечката тврда политика на проширување за Западен Балкан како комбинација од политика на проширување и мек протекторат,

²⁰ Повеќе за балканските коридори види:Блерим Река:„Геополитическите исмерениа на транспортните и енергиини проекти на Балканите“, (Геополитика & Геостратегия, София, бр. 4/2015, стр.40; ISSN 1312-4579)

²¹ Италија, Хрватска, Унгарија, Романија, Бугарија, и Грција.

²² Србија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Албанија, и Турција.

во Процесот на стабилизација и асоцијација, сè до сега воделе повеќе до стабилизација, а помалку до асоцијација.

4. Државите-аспиранти од Западен Балкан треба да ги завршат своите демократски реформи: внатрешно (со промена на нивниот менталитет за минатото) и надворешно (со под-интеграција на регионот).
5. ЕУ треба да ја промени својата политика на проширување кон регионот: да воведи пофлексибилен и поасоцијативен пристап.

ЛИТЕРАТУРА

Kelam, T, (2009) "An EU Realpolitik to Unravel the Riddle of Unruly Russia", "Europe's World", No.11, Spring/ 2009

Landaburu E, (2009) "Hard Choice on EU- Russia Relations", "Europe's World", No.11, Spring/

Stern, J (2005) "The Future of Russian Gas and Gazprom", (Oxford University Press, 2005)

Yergin, D (2000) "Ensuring Energy Security", (Foreign Affairs, Vol.84, No.2/2000)

Victor, D-Jaffe A.M- Hayes M.H. eds. (2006) "Natural Gas and Geopolitics from 1870-2040, Cambridge University Press

Kjellen, B (2008) "A New Diplomacy for Sustainable Development", "The Challenge of Global Change", Routledge, London,

Reka, B (2010), "The Geopolitics and the Techniques of EU Enlargement", Aspect Brussels

Reka, B (2015) "Energy Security Challenges of the Western Balkans: TAP vs. Turkish Stream", in "EU Enlargement and Regional Cooperation-Identifying the Next Steps", Valeska Esch & Carina Kempf (eds.), Aspen Institute, Berlin 2015.

Reka B, (2016) "Macedonia: 2016 offers shrinking hope and growing worry", (Geopolitical Information Service, Vaduz, 4th April 2016)

Reka, B (2015) "Europe's dangerously unfinished mission in Western Balkans", (Geopolitical Information Service, Vaduz, 10 November 2015)

Reka B, (2015) "Geopolitics: Serbia faces major choice over Kosovo-the West and EU or Russia?", (Geopolitical Information Service, Vaduz, 19 June 2015)

Reka B, (2015) "Threats emerge of new Balkans Cold War split between the West and Russia", (Geopolitical Information Service, Vaduz, 5 March 2015)

Zhizhin, S (2008) "Energy Diplomacy", Moscow



- Smith, K** (2006) "Security Implications of Russian Energy Policies", (CEPS Policy Brief, No.90, January 2006)
- McCracken, R** (2006) "Russia Reasserts its Foreign Policy Power Through Energy and its Infrastructure", (Energy Economist, Vol.294, April 2006,
- Lopez, Ph- Colin, A** (2006) "Geopolitiques du petrole"
- Riley, A** (2006) "The Coming of the Russian Gas Deficit Consequences and Solutions", (CEPS Policy Brief, No.116, October 2006
- Roh, S** (2009) Global Energy 2008-2009, "A World in Transition -A Geopolitical Survey", Hong Kong, 2009.
- Cecchi, A** (2008) Long-term Energy Security for Europe, (Background paper by CEPS for SECURE)
- Stern, J** (2002) Security of European Natural Gas Supplies, The Impact of Import Dependence and Liberalization, (The Royal Institute of International Affairs, London, 2002)
- Baran, Z-Tuohy, E** (2006) "Energy Security Policy and the Security of Energy Supplies", The Hudson Institute W.D.C.
- Baran, Z** (2007) "The Common Foreign and Security Policy and the Security Energy Supplies", The Hudson Institute W.D.
- Kondakov, T** (2015), "Gas Geopolitics in the South East Europe". Sofia, 2015
- Koziej, S** (2016) "The EU needs a security strategy based on common interests", Geopolitical Information Service
- Prokorovic, D** (2015) The Geography of the Balkans in reference to energetic of continental Europe: one route for several gas pipeline projects in: "Gas Geopolitics in the South East Europe", Sofia, 2015
- Michaletos I**, (2015) The race for energy security in the Balkans: parameters and the variables at hand, "Gas Geopolitics in the South East Europe", Sofia, 2015
- Engdahl, P.W** (2015) The Illusion of Balkan Energy Security, in: "Gas Geopolitics in the South East Europe", Sofia, 2015

ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН И ЕВРО-АТЛАНСКИТЕ ИНТЕГРАТИВНИ ПРОЦЕСИ: РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРО-АТЛАНСКИТЕ СТРУКТУРИ ЕУ И НАТО

1. Западен Балкан (ЕУ и НАТО)

Тргувајќи од дефиницијата на ЕУ, веднаш се поставува едно прашање „Дали е можно да се случуваат сите тие процеси, да се заборави Југоисточниот дел од Европа кој низ историјата бил граница на самата Европа?“ Кон крајот на 80-тите години и почетокот на 90-тите од минатиот век не се развиваше некоја специфична политика со земјите од Западен Балкан. Наспроти оваа незаинтересираност стоеше сè поголемата ангажираност на ЕУ со земјите од Централна и Источна Европа. Сето ова занемарување можеби се должеше на фактот што Балканот беше завенан од конфликти и различни деструкции, а од друга страна, некои припадници на политичката европска елита мислеа дека проширувањето и интеграцијата на ЕУ кон исток (Finalité Politique) завршува со источните граници на т.н. Каролинска Европа¹. Уште од почетокот на постоење ЕУ била тесно поврзана со современата историја на Западниот Балкан. Потпишувањето на Мастришкиот договор во 1991 година е клучниот момент кога европските лидери се одлучија за јасна и прецизна соработка во надворешната и безбедносната политика со земјите на овој регион. Почетокот на распаѓањето на Југославија и избувнувањето на продолжените конфликти беше едно тестирање на земјите членки на ЕУ и нивната ангажираност и поврзаност со решавањето на конфликтите. И покрај фактот дека дејствувањето на ЕУ во решавањето на конфликти-

* Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија

** Правен факултет, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово

¹ Michel Foucher, "La République européenne, entre histoires et géographies", Paris, Berlin, 1999. Според Вили Клас (Willi Claes), тогашен министер за надворешни работи на Белгија и претседател на Советот на министри на ЕУ во 1993, година, „Земјите од Југоисточна Европа од културен аспект припаѓаат на византиската Перандорија. Тие немаат демократска традиција, ниту традиција за почитување на малцинствата, така што би било подобро проширувањето на ЕУ да се ограничува и фокусира кон 'културниот круг' на западните земји. ЕУ треба да се проширува со католичкиот и протестантскиот круг на западноевропски држави“.

те на Балканот беше синхронизирано со меѓународното право и ООН, сепак, останува впечатокот дека големи и силни држави членки на ЕУ дејствуваа надвор од своите ингеренции во ЕУ и беа многу поактивно вклучени во нивното решавање.

И покрај сите недостатоци и преплетувања во надворешната политика и дејствувањето кон решавање на конфликтите и кризите, ЕУ учествуваше како рамноправна страна во подготовката и потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор во 1995 година.

Проширувањето на ЕУ кон Исток уште повеќе ќе го маргинализира југоисточниот дел од Европа, односно Западниот Балкан. Овие состојби *de facto* даваат впечаток дека ЕУ сака да го подели делот од Европа, кој не беше интегриран сè уште, во левица, наспроти видливата поддршка на земјите од истиот регион кон десницата. Ова значеше дека повеќето земји аспиранти беа наклонети кон десно ориентираната политичка идеологија, а од друга страна веќе во самите земји членки на ЕУ левичарските политички сили беа во подем. На некој начин ова можеше директно да влијае и врз политиката за приближување и реформи на земјите аспиранти, но и поедините односи на одредени членки на самата организација кон проширувањето². Како последица од ова се појавија две размислувања, односно сценарија за дејствувањето на ЕУ во иднина и поврзаноста со Западниот Балкан.

Прво, победата на идејата „една држава - една нација“ треба да се поддржува од претпоставката дека етничките и територијалните конфликти, посебно во Западен Балкан, треба да се менаџираат преку хуманитарните интервенции на меѓународната заедница за да се дојде до логичната цел, а тоа е формирање стабилни и одржливи држави – нации.

Второ, победата на „интеграцијата“ се заснова врз претпоставката дека регионалната соработка помеѓу овие земји ќе доведе до забрзување на развојот и реформите потребни за интеграција во ЕУ, и со тоа ќе се постигне едно ниво на одржлива стабилност.

Двете тези имаат и свои предности и свои недостатоци. Првата досега не беше реализирана поради сè поголемата различност на етничките групи кои живеат во речиси сите земји од регионот. Додека за втората, и покрај одредена доза резерва, сепак, цврсто стојам на ставот дека е вистинскиот пат за надминување на бариерите, забрзување на развојот, борба против сите негативни појави и размена на искуства во различните сфери на општеството во аспект на реформите. Како најголема позитивна страна на втората теза се смета нејзиното влијание врз

² Подетално види кај: Ivan Krastev, "De-Balkanising the Balkans: Whot Priorities?", International Spectator, Vol. XXXV, No.3 July-September 2000, pp. 7-17



искоренувањето на националистичките и авторитативните режими во Србија и Хрватска.

Како што ќе поминуваат годините ЕУ ќе се вклучува сè повеќе во настаните и случувањата во Западен Балкан. Кон средината на 1999 година ЕУ ќе го лансира Процесот на стабилизација и асоцијација со кој ќе ги замени сите дотогашни иницијативи. Оваа клучна иницијатива на ЕУ имаше многубројни позитивни влијанија наспроти незначителните негативни последици. Во текот на 1999 и 2000 година имаше значително помрднување на реформите. Развојот на речиси сите земји од овој регион ги стави во сенка последиците од претходните конфликти. Подигањето на свеста и „европеизацијата“ на општеството го почна процесот на трансформација на претходните системи, како и хармонизацијата на домашните законодавства со законодавството на ЕУ. Овие чекори беа повеќе од доволни првпат во декември 1999 година на Хелсиншкиот самит да се донесе една долгорочна политика за стабилизација и интеграција на земјите од регионот³.

Како што поминуваше времето влијанието на ЕУ сè повеќе и повеќе доаѓаше до израз. Неколкумесечната криза во југот на Србија само го потврди истото, дека ЕУ повеќе нема да го занемарува Западниот Балкан. По избувнувањето на конфликтот во Македонија ЕУ активно учествуваше во прекинување на насилствата и решавање на истиот. Таа исто така беше страна која заедно со претставниците на САД и НАТО го потпиша Охридскиот рамковниот договор во 2001 година.

ЕУ, покрај политичкиот ангажман во Западен Балкан, беше многу активна и во учеството на мировните операции. АЛТЕА во Босна и Херцеговина, КОНКОРДИЈА во Р Македонија, ЕУЛЕКС во Косово беа дел од мировните операции на ЕУ со присуство на воени и полициски сили.

Клучна за односите на ЕУ со западен Балкан беше 2000 година кога освен што се ревидираа односите, се постигна и консензус помеѓу членките на ЕУ за политиката на проширување на ЕУ кон земјите од Западен Балкан. Во Самитот во Феира, во јуни 2000 година, пет земји од овој регион добија потврда за нивната перспектива како идни членки на Унијата. Неколку месеци подоцна, на Самитот во Загреб земјите од Западен Балкан се обврзаа да соработуваат по сите услови дефинирани јасно во Процесот на стабилизација и асоцијација. Истиот ангажман и третман кон земјите од Западен Балкан ЕУ ќе го продолжи и на Солунскиот самит (Солунската агенда) во 2003 година⁴. Проширувањето на ЕУ во 2004 и 2007 година со нови членки од социјалистичкиот блок земјите од Западен Балкан делумно го доживеаја како напуштање на политиката

³ И покрај факот дека фондовите за помош на ЕУ кон земјите на Западен Балкан, а особено со потписничките на Процесот на стабилизација и асоцијација се достапни подолго временски период.

⁴ European Commission, EU-Western Balkans Summit – Declaration, Press release, 10229/03 (Presse 163), Thessaloniki, 21 June 2003.



на ЕУ кон овие земји. Сепак, во сите досегашни самити, конференции и форми јасно се става на знаење од лидерите на ЕУ дека оваа организација е сериозно врзана за овој регион, и на сите земји во зависност од напредокот во нивните реформски процеси кон исполнување на копенхашките критериумите им е оставена отворена вратата кон интеграција во ЕУ, впрочем и пред некое време самите лидери на ЕУ ја прокламираа оваа политика на ЕУ кон земјите на Западен Балкан во официјалните документи на Унијата. Ова најдобро може да се потврди и со лансирањето на еден нов инструмент како што е Инструментот за претпристапна помош (ИПА) при што во рамките на финансиската перспектива од 2007 до 2013 година се обезбедија огромни средства на земјите аспиранти за членство во ЕУ⁵. Секако, останува да видиме дали навистина заложбите на ЕУ, за сите земји кои ќе ги исполнат неопходните критериуми за почеток на преговорите, ќе резултираат со датум за почеток на преговори во најкраток временски период.

Интеграцијата во ЕУ на земјите од Централна и Источна Европа беше синхронизирана и со нивната интеграција во НАТО. Сите нови членки на ЕУ по завршување на Студената војна прво станаа членки на НАТО, а потоа истите станаа членки на ЕУ. ЕУ го применува приближно истиот пристап и за земјите од Западен Балкан (во случајот со Хрватска и Албанија), со исклучок за Србија. Многу аргументи говорат во прилог дека интеграцијата во НАТО (обезбедување колективна безбедност) ѝ претходи на интеграцијата во ЕУ на земјите од Централна и Источна Европа.

Проширувањето на НАТО практично значи и проширување на зоната на стабилност и суштински предуслов за демократска транзиција и развој на целовита Европа. НАТО и ЕУ се клучните фактори денес и во иднина за одржување и зајакнување на регионалната безбедност, како и за стабилноста на земјите од Западен Балкан и нивниот просперитет. Предизвикот за членство во Алијансата и во ЕУ е силен мотивирачки фактор и за сеопфатни национални реформи во сите општествени сфери на земјите од истиот регион. Од перспектива на Западен Балкан следните аргументи говорат во прилог на интеграција во НАТО на земјите од регионот:

- Долготрајното воено присуство на НАТО на Балканот, како и неговата практична помош во изградбата на националните одбранбени институции и вооружените сили во земјите од истиот регион има суштинско влијание врз безбедноста на Југоисточна Европа. Алијансата во континуитет иницира и процеси на изградба на доверба помеѓу балканските земји, развивање на политичката и воената соработка, како и обликување на регионалната одбранбена соработка.

⁵ Herbert Pribitzer, „THE WESTERN BALKAN COUNTRIES“, Articles 216 - 217 and Art. 207 in accordance with Art. 218, Brussels, 05/2010.



- НАТО во 1994 година ги отвори вратите за соработка со сите европски демократски земји со програмата „Партнерство за мир“. Целите и принципите на ПЗМ сè уште се валидни и претставуваат солидна рамка за блиска соработка со НАТО и без обврсност за интеграција во Алијансата;
- Сите земји од Западен Балкан се вклучија во ПЗМ програмата согласно националните интереси и нивната динамика на изградба на демократските институции (1994, 1995, 2002, 2006, ...);
- Политиката на НАТО кон Западен Балкан има конзистентни цели: наметнување мир, обезбедување безбедност и стабилност, создавање суштински предуслови за демократска транзиција, економски развој и интеграција во НАТО и ЕУ;
- Ангажирањето на НАТО надвор од територијата на земјите членки (надвор од областа) започна на Балканот преку поддршката и наметнувањето на ембаргото за увоз на оружје и заштита на зоните со забрана за летање (no-fly zone);
- Воздушните операции на НАТО во Босна и Херцеговина ги доведоа завојуваните страна на преговарачка маса, а потоа во 1995 година и до Дејтонскиот мировен договор;
- Наметнувањето на мирот во Босна и Херцеговина и Косово од страна на НАТО значеше зголемување и проширување на ангажманот на НАТО во изградба на одбранбените институции (одбранбени реформи) и поддршка на цивилните институции;
- Ангажирањето на НАТО на Балканот влијаеше и на неговата еволуција и менување. СФОР е првата мировна операција на НАТО која бараше распоредливи интер-оперативни сили и капацитети за логистичка поддршка во пост-конфликтна оперативна зона. На секој самит НАТО го проширувал својот ангажман во земјите од Западен Балкан, така што денес може да се говори за дијапазон од операции до интеграција;
- Согласно стандардите и барањата на НАТО, земјите партнери и кандидати за членство воспоставија систем на цивилна и демократска контрола врз националните вооружени сили, транспарентност на буџетот на одбрана, како и развој на професионални и способни вооружени сили;
- НАТО постојано ја стимулирал и поддржувал регионалната соработка; и
- Земјите од Западен Балкан станаа долготрајни придонесувачи во операциите предводени од НАТО (ИСАФ, КФОР и Одлучна поддршка).

2. Република Македонија на патот кон ЕУ и НАТО

Република Македонија уште од осамостојувањето како еден од своите приоритети за напредок и развој го стави зачленувањето во НАТО и во ЕУ. Последната деценија од минатиот век беше премногу исполнета

со процеси кои на некој начин имаа големо влијание врз земјите од ЗБ (како наш објект на истражување), но и врз другите земји кои произлегоа од расформирањето и распаѓањето на СССР и поранешна Југославија. Во тие мигови интеграцијата во овие две организации претставуваше единствениот излез кон иднината, особено за помалите и слабите новоформирани држави.

Брзо по прогласувањето на независноста Р Македонија не губеше време за воспоставување на првите односи. Во октомври 1992 година Македонија испрати дипломатски претставник во Брисел, додека на 10 март 1996 година Република Македонија стана полноправен партнер во програмата ФАРЕ, пандан на инструмент за помош на ЕУ за земјите аспиранти за зачленување. Ова беше почетокот на развојот на односите со ЕУ, кои на некој начин беа иницијална каписла и за почеток на односите и со НАТО.

Во декември 1993 година Собранието на Р Македонија усвои резолуција за пристапување кон НАТО. На некој начин ова значеше прв чекор кон воспоставување односи. Овој документ понатаму ќе служи како поткрепа за сите иницијативи во правец на интеграцијата во НАТО.

Овој период беше зачеток на односите помеѓу Р Македонија и ЕУ, но од друга страна се отвори билатералниот спор за името со Грција. Првите официјални, односно дипломатски односи со ЕУ беа поставени кон крајот на 1995 година (декември), откако беше потпишана Времената спогодба на 13 септември истата година помеѓу Р Македонија и Грција, под покровителство на ООН⁶. Времената спогодба ќе влијание и врз продолжување на патот на Македонија кон интеграцијата во НАТО.

Во ноември 1995 година беше потпишан Рамковниот документ за пристапување кон Партнерството за мир, инструмент на НАТО кој служеше како подготвителна фаза пред целосното пристапување. Една година подоцна Македонија ја потпиша спогодбата за безбедносни аранжмани со НАТО. Придобивките од учеството во ПЗМ се евидентни во сите области, а особено во следните: едукација, вежби, цивилна и демократска контрола врз АРМ, транспарентност во одбранбеното планирање и буџетирање, интер-оперативност, одбранбени реформи и меѓународна соработка.

Како ќе тече времето процесот за интеграција во ЕУ и НАТО речиси ќе се одвива со истата динамика. Разгледувајќи ја хронологијата на односите помеѓу Р Македонија и НАТО од една страна и Македонија и ЕУ од друга страна ќе видиме дека овие два процеса низ времето се одвиваат паралелно. Во кратки црти ќе ги изнесувам најзначајните настани сè до денес од аспект на односите помеѓу Македонија со НАТО и ЕУ. Во 1996

⁶ Времена спогодба Македонија - Грција, Њујорк, 13 септември, 1995 година.

година е отворена првата канцеларија за врски на Р Македонија - седиштето на НАТО во Брисел, додека од аспект на односите со ЕУ, истата година Р Македонија стана полноправен партнер во Програмата ФАРЕ. Нешто подоцна владата на Р Македонија донесе одлука за формирање Комитет за евроатлански интеграции, задолжен за координација на сите подготовки за влез во ЕУ и НАТО. Во правец на добивање на првите бенефиции од односите на Р Македонија со ЕУ, во истиот период можеме да го истакнеме потпишувањето на Спогодбата за соработка со ЕУ. Овие два настани ќе придонесуваат за постојаност и продолжување во интеграциските процеси. Комитетот ќе стане постојано тело, додека спогодбата ќе доведува до преговори и назначување на постојан претставник на ЕУ за Македонија.

Соработката и напорите на властите за реформирање на безбедносниот сектор ќе прераснуваат во приоритети. Во овој правец сигурно ќе придонесуваат и првите заеднички воени вежби меѓу македонските вооружени сили и војниците на различни земји членки на НАТО во 1998-99 година. Пружањето логистичка поддршка за безбедносните сили на НАТО во воените и мировните операции во Косово и Босна ќе придонесе односите со НАТО да се кренат на највисоко рамниште со една земја аспирант.

Почетокот на новиот милениум ќе донесе многу новини кои можеме да ги означиме како напредок, односно развој на односите со двете водечки меѓународни организации - НАТО и ЕУ. Во 2000 година постојаното претставништво на ЕУ ќе прерасне во Делегација на ЕК за Македонија, додека круна на одличната соработка и подобреното ниво на односи ќе биде и почетокот на преговорите за потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во април 2001 година, каде на Самиот на ЕУ во Феира ќе биде целосно разрешена дилемата за перспективата на Западен Балкан, а воедно и на Македонија. Истата година на Самитот во Загреб е парафирана спогодбата.

Од аспект на односите на Македонија и НАТО, особено е за истакнување Вашингтонскиот самит во 1999 година. На овој Самит Р Македонија официјално станува кандидат за членство во Алијансата. Истовремено, Република Македонија е примена за членка на Акциониот план за членство на НАТО, по што почнува процесот на имплементација на Планот. Вклучувањето во Акциониот план за членство во НАТО ги зголеми можностите и за придобивки за Македонија во следните области: едукација и обука, спроведување на стандардите и барањата на НАТО во сите области на одбраната, одбранбени реформи, интер-оперативност и развој на резервоар на интер-оперативни сили (преку 30% од составот на АРМ). Истовремено, Република Македонија се обврза за значаен придо-

нес во безбедноста и стабилноста во евро-атланската област преку придонес во меѓународни операции предводени од НАТО, САД, ЕУ и ООН. Поконкретно, во периодот 2002-2016 година Македонија даде придонес со преку 3800 воен персонал во мировните операции.

Препораките на НАТО претставниците за регионална соработка ќе бидат официјализирани преку формирањето и учеството на Вилнус групата. Одличната соработка со македонските власти, односно со безбедносните сили НАТО претставниците ќе ја продолжуваат и во текот на кризниот период во Р Македонија. Кон крајот на август 2001 година почнува мировната мисија на НАТО во нашата земја под назив „Суштинска жетва“. Ова мисија, покрај примарната цел, ќе учествува и во подготовка и асистенција на безбедносниот сектор во спроведување на реформите и евалуација на планот. Регионалната одбранбена соработка значајно влијаеше и на градењето мерки за доверба и пријателство, меѓусебната поддршка во развојот на одбранбените способности, како и заедничкиот придонес во меѓународни операции.

Во периодот додека сè уште имаше воени дејствија, во април 2001 година во Луксембург ќе биде потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) и времената спогодба за трговија и трговски прашања. Ова претставуваше извонреден напредок од аспект на интеграцијата во ЕУ. Со овој чекор Македонија стана првата земја од ЗБ која ја потпиша ССА.

Периодот 2002-2003 година во односите на Р Македонија со НАТО и ЕУ е резервиран за инсталирање и учество во мировни мисии. Прво во средината на 2002 година првите војници на АРМ ќе бидат упатени во мировна мисија на НАТО во Авганистан (ИСАФ), а подоцна и учеството со војници и во Ирак во операцијата „Слобода за Ирак“, мисија која не беше водена од НАТО, но учествуваа голем број НАТО членки и стратешките сојузници на нашата земја. Зајакнувањето на регионалната соработка ќе биде еден од приоритетите на нашата земја кои директно произлегуваа од препораките на НАТО челниците. За оваа цел, под иницијатива токму на Р Македонија, поточно на покојниот претседател Борис Трајковски, ќе биде потпишана Повелбата за партнерство помеѓу САД, Хрватска, Албанија и Р Македонија. Оваа Повелба, повеќе позната како „Јадранска повелба или Адриатик - 3“, подоцна ќе служи како успешен модел на регионална соработка во евро-атланските процеси.

Со реформите на самиот концепт на ЕУ, односно на заедничката надворешна и безбедносна политика, ЕУ во 2003 година за првпат по Босна и Херцеговина ќе инсталира воена мисија под назив „Конкордија“ во Р Македонија. Сите овие настани ќе придонесуваат односите помеѓу Р Македонија со НАТО, но и со ЕУ да се развиваат во една нова фаза

на директно вклучување во различни области на општеството. Можеби токму овие области се сметани за најпроблематични и најотпорни кон процесот на реформите, што произлегува и од директното вклучување на овие две организации.

Самитот на ЕУ во Солун уште еднаш ќе ги верификува заложбите на ЕУ- лидерите од една страна, дека иднината на земјите од Западен Балкан, вклучувајќи ја и Македонија, е во ЕУ, додека од друга страна дека земјите од ЗБ своите аспирации за членство ги поткрепуваат со значителни реформи во сите општествени области.

Периодот по 2003 година ќе биде многу важен за напорите на Македонија на патот кон членство во ЕУ и НАТО. Собранието на Р Македонија (февруари 2004) донесе Декларација за поднесување барање за членство во ЕУ, која официјално ќе биде поднесена во март истата година. Во април 2004 година Р Македонија станува првата земја од Западен Балкан во која ССА стапува во сила. Сите овие настани влеваа позитивно чувство за интеграциските процеси, и со сигурност можеме да истакнеме дека јавното мислење за интеграцијата во ЕУ во овој период беше највисоко. Со добивањето на Прашалникот на ЕУ, Р Македонија ќе затвори уште една етапа, односно фаза на сложениот пат за членство во ЕУ.

Рокот од пет месеци ќе биде рекорд во изготвување одговори и предавање до ЕК во февруари 2005 година. Сите овие позитивни активности ќе придонесат ЕК да ѝ додели статус на земја-кандидат на Р Македонија во декември 2005 година. Од аспект на зајакнување на напорите, активностите и подобрување на координацијата, Р Македонија назначува национален координатор за подготовките на земјата за членство во НАТО. Една година подоцна овие активности се креваат на повисоко рамниште и се ставаат директно под покровителство на премиерот. Исто така, се формира и Комитет за прием на Македонија во НАТО со кој претседава премиерот, а членуваат и министерот за надворешни работи, за одбрана, како и назначување координатор за истата активност.

Објавувањето на првиот извештај (2006 година) за напредокот на Македонија за членство во ЕУ означува една нова фаза во развојот, напорите и односите. Во 2007 година се случуваат два настани поврзани со напорите на земјата за интеграција во НАТО и ЕУ. Прво во февруари, во Брисел се одржува политичкиот форум, ЕУ-ЗБ, каде повторно се препорачуваат низа мерки и активности кои земјите од ЗБ треба да ги преземат за полесно надминување на ЕУ бариерите. Во јуни, пак, Р Македонија ќе биде домаќин на Безбедносниот форум на Евро-атланскиот партнерски совет на НАТО. Уште еден чекор кој ќе ја доближи Р Македонија до НАТО беше преземањето на целосната логистичка поддршка на НАТО/КФОР мисијата во Косово.



Извештајот во 2007 година за напредокот на Р Македонија кон зачленувањето во ЕУ ќе биде уште еден од многуте чекори на нашата земја кон полноправното членство. Заедно со овој извештај ќе биде донесена и Стратегија за проширување во 2008 година, а поткрепа на вистинските заложби и напори за членство претставуваше донесувањето, односно освојувањето на Стратегијата за проширување во 2008 година и нацртот за Пристапното партнерство.

Воспоставувањето на Националниот совет за евроинтеграции ќе биде чекор повеќе во аспирациите и сериозноста на Р Македонија на патот на интеграцијата во евро-атланските структури. Разгледувајќи ги сите активности во аспект на напредокот на Р Македонија, ЕУ донесува одлука за визна либерализација, која ќе биде конфирмирана со извештајот за напредокот за 2008 година.

Во периодот од 2 до 4 април 2008 година се одржа Самитот на НАТО во Букурешт. Самитот беше познат уште и како Самит на проширување на кој се очекуваше да бидат поканети трите земји од ЗБ, односно земјите од т.н. Јадранска група (Албанија, Хрватска и Македонија). Сепак, и покрај јасно препознатливите достигнувања, посветеност на вредностите и придонесот за оперативните активности на НАТО, како и напредокот во реформските процеси што ги направи земјата, поканата за Република Македонија за полноправно членство во НАТО изостана, со образложение дека ќе биде испратена од страна на Северно-атланскиот совет веднаш штом ќе се изнајде заедничко прифатливо решение за спорот околу името.

Во 2009 година имаше неколку активности и настани кои беа белег на напорите, приоритетите и препораките на односите ЕУ - Р Македонија. Сепак, изостануваа некои позначителни настани во аспект на односите со НАТО и Р Македонија.

Во сржта и срцето на односите меѓу ЕУ и Република Македонија остана исполнувањето на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА). Согласно ССА со ЕУ, земјата ги спроведува своите обврски, вклучувајќи ги и сите оние кои се однесуваат на првата фаза од спроведувањето на Насловот V (Движење на работници, основање, обезбедување услуги, капитал).

Предлогот на Комисијата од 2009 година за премин во втората фаза на асоцијација, во согласност со член 5 од ССА, е предмет на разгледување од страна на Советот.

Структурите на ССА продолжија да служат како основа за редовниот политички и економски дијалог помеѓу земјата и ЕУ. Од октомври 2010 година стручњаците од двете страни се сретнале најмалку еднаш годишно во седум поткомитети и една посебна група. Состаноци на ниво на

највисоки заеднички тела, имено од Комитетот за стабилизација и асоцијација и Советот за стабилизација и асоцијација, се одржаа во октомври и декември 2011 година.

Главно овие средби се фокусираа на главните предизвици поставени од страна на копенхашките политички и економски критериуми и ревидираа напредок кон исполнувањето на Пристапното партнерство приоритети.

За властите обезбедени се насоки од ЕУ за реформските приоритети преку Партнерството за пристапување од февруари 2008 година. Преку телата основани според ССА се набљудува и се охрабрува напредокот на овие реформски приоритети. Во декември 2010 година Владата, врз основа на Партнерството за пристапување и врз Извештајот за напредокот од 2010, ја усвои својата годишна ревизија на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Во 19 декември 2009 година стапи на сила визната либерализација за граѓаните кои патуваат во шенген зона. Правилата за безвизните патувања се почитуваат од страна на огромното мнозинство патници. Со цел да се обезбеди спроведување на обврските во континуитет, се воспостави механизмот за мониторинг на пост-визната либерализација и како одговор на зголемениот број баратели на азил од регионот. Во јуни 2011 година Комисијата го претстави својот прв мониторинг извештај до Советот и Европскиот парламент.

Преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА) е обезбедена финансиска помош. На повеќегодишниот индикативен плански документ за 2011-2013 година се предвидува вкупен придонес од ЕУ во вредност од околу 305.000.000 €.

Покрај сето тоа, Република Македонија и натаму има дополнителна корист од разни регионални и хоризонтални програми, а достапни се и фондовите и од Програмите на Унијата. За промовирање на градење на капацитетите и дијалог помеѓу локалните и регионалните власти од соседните земји, имено Бугарија, Грција, Албанија и Косово, се користи Програмата за прекугранична соработка.

Од страна на Владата и на Комисијата на 15 март 2012 година беше лансиран Пристапниот дијалог на високо ниво (ПДВН). Примарната цел на ПДВН беше да се воведува нова динамика во реформскиот процес на ЕУ пристапување, а со тоа и да се зајакне довербата и истовремено да се зајакне европската перспектива на Република Македонија. Петте клучни области на кои ПДВН се фокусираше се пет приоритетни области: владеење на правото; слобода на изразување во медиумите; реформа на јавната администрација; изборна реформа; зајакнување на пазарната економија.



Досега се одржани пет состаноци на ПДВН, при што последниот се одржа во септември 2015 година. На овие состаноци се разгледа напредокот во реформите врз основа на договорените цели и активности. Беше предложено техничките консултации на различни теми да продолжат во текот на годината. Свкупниот напредок покажа добри резултати. Активностите и целите се оценуваат во детали во рамките на релевантните делови од Извештајот за напредок.

Република Македонија активно учествува во следните програми произлезени од Унијата: Седмата рамковна програма за истражување, претприемништвото и иновации, „Напредок“, „Креативна Европа - култура и медија“, „Европа за граѓаните“, „Фискалис“, „Царина“, Интелигентна енергетска програма, „КОСМЕ“, „Хоризонт 2020“, „Механизам за цивилна заштита“, „Еразмус +“, „Вработување и социјални иновации EaSI“.

Самитот на НАТО одржан на 20 мај 2012 година во Чикаго, како и оној од 3-4 септември 2014 во Велс не донесеа нешто ново за Република Македонија. Челниците на државите и на владите на земјите членки во НАТО алијансата за нашата земја истакнаа дека е неопходно да продолжат преговарањата со нашиот јужен сосед со што би дошле до заедничко решавање на спорот со името. Меѓу другото, тие исто така изјавија дека силно ја поддржуваат Република Македонија во градењето мулти-националното општество и дека со самото вклучување на нашата земја во НАТО автоматски ќе влијаеме на мирот и безбедноста во регионот.

НАТО многу ја цени ангажираноста на Република Македонија во разновидни мировни мисии и обврзаноста кон самата организација.

Поради ангажирањето на НАТО и ЕУ во последните две декади во Западен Балкан, радикално се промени и регионалното опкружување на Македонија. Денес Македонија се граничи со демократски држави, од кои три земји се членки на НАТО (Албанија, Бугарија и Грција), Бугарија и Грција се членки на ЕУ, а другите тежнеат кон истите цели. Албанија стана кандидат за членство во ЕУ и во континуитет е активна во регионалната соработка. Србија е членка во иницијативата на НАТО Партнерството за мир и води преговори за пристапување кон ЕУ. Косово својата иднина ја гледа во добрите односи и соработката со соседите и интеграцијата во ЕУ и НАТО. Со еден збор, НАТО и ЕУ направија вооружен конфликт меѓу земјите од Западен Балкан да биде незамислив.

Заклучоци

Имајќи предвид сè што беше потенцирано погоре во оваа кратка студија за Западниот Балкан, со посебен осврт на Република Македонија во однос на евро-атланските интеграциски процеси, и анализирајќи ги односите и предизвиците слободно можеме да дадеме неколку заклучоци, и тоа:

- Република Македонија нема втора или дополнителна опција освен целосна и брза интеграција во НАТО и ЕУ,
- Билатералниот спор околу името со Р Грција треба да се реши што поскоро за да заврши процесот за интеграција,
- Современите предизвици и специфичното опкружување и гео-стратешката и политичка позиција на Р Македонија треба разумно да се искористуваат во однос на подигнувањето на свеста за потребата од мир, стабилност и развој како клучни придобивки кои би произлегле од зачленувањето во НАТО и ЕУ.
- Регионот на Западен Балкан е доста специфичен од многу аспекти, така што сите диверзитети (различности) можат да се искористуваат како вредности за заемна соработка и унапредување како на билатералните така и на регионалните односи помеѓу земјите од овој регион, особено што оваа соработка е охрабрувана, овозможена и финансиски поддржувана од страна на ЕУ преку различни фондови, иницијативи и механизми.
- Целиот потенцијал треба да се насочува кон унапредување, овозможување и напредок на реформскиот процес сè до постигнување на крајната и клучна цел – полноправно членство во ЕУ и НАТО

Свесни сме дека само со едно дисциплинирано, чесно и совесно посветување кон иднината, кон демократските вредности и доброто на граѓаните на Р Македонија па и на целиот регион ќе може да се постигнуваат поставените цели и приоритети и да се претвори во реалност сонот на сите граѓани на Р Македонија без разлика на етничката и верската припадност – да бидат *„еднакви помеѓу еднаквите“* во рамките на евро-атланската фамилија.



Литература

Blerim Reka, Otmar Holl, Zlber Sela, Institucionet dhe Politikat e Unionit Evropian, Tetovë, 2010.

Matovski Aleksandar, Macedonia after Bucharest: avoiding another European failure in the Balkans, 13 June 2008.

Sanjay Kathuria, "Western Balkan Integration and the EU - *An Agenda for Trade and Growth*", The World Bank, 2008.

UK: Macedonia, Greece a Bilateral Issue, 15 October 2008,

Xhudo Gazmen, "Diplomacy and Crisis Management in the Balkans : A US Foreign Policy Perspective" - New York : St. Martin's Press, 1996.

Атанасов, Петар, Македонија и НАТО, ОДБРАНА. - ISSN 1409-8180. - Год. 11, бр. 72 (април 2002), стр. 10-11.

Берет Д. и Кол Т., *Социолошки проекти*, Филозофски факултет, Скопје, 2000.

Ванковска Билјана, Институциите на Европската Унија, Филозофски факултет, Скопје, 2008.

Ванковска Билјана, Порака за континуитет: до Истанбул и по него: Македонија на патот кон НАТО, ОДБРАНА. - ISSN 1409-8180. - Год. 8, бр. 100 (август 2004), стр. 6-7.

Георгиевски П., *Методологија на истражување на општествените појави*, Филозофски факултет, Балкански центар за проучување на мирот, Скопје, 1998.

Нацев З., *Надворешно-политичките приоритети на Република Македонија* - Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и ЕУ (2006): 65-69.

II.

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ – ПОГЛЕДИ ОД БАЛКАНОТ И ОКРУЖУВАЊЕТО

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН (РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ)

Граѓаните на Босна и Херцеговина се решени да станат интегрален дел на европските социјални, политички и економски структури. Босна и Херцеговина е посветена на принципите, вредностите и целите на кои што се темели ЕУ.

Граѓанската демократија, индивидуалните човекови права и слободи и владеењето на правото, се вистинските и најзначајните достигнувања на вредностите на ЕУ, кои се очекува граѓаните на БиХ да ги поседуваат по завршувањето на процесот на интеграција. Сепак, од тој аспект, очигледни се бројните предизвици на европската патека.

Претходната, 2015 година, беше исклучително важна за процесот на стабилизација и асоцијација на БиХ во ЕУ. Тоа ќе остане забележано како годината на враќање на патот на реформите, што резултираше со тоа БиХ да поднесе барање за членство во ЕУ. Нова фаза на утврдување на способноста на БиХ да стане членка на ЕУ (за да се постигне статус на кандидат), беше иницирана на 15 февруари, 2016 година, кога БиХ ја поднесе апликацијата за членство кај Министерот за надворешни работи на Кралството Холандија, претставник на земјата во која, во овој циклус, претседава со Советот на ЕУ.

Во согласност со обновениот пристап на Европската Унија кон Босна и Херцеговина во заклучоците на Советот за надворешни работи на ЕУ од 15 декември 2014 година, и неговата недвосмислена посветеност на перспективата на БиХ во ЕУ, властите во земјата одлучно тргнаа по патот на реформите. Во февруари 2015 година, Претседателството и Парламентарното собрание на БиХ, како и лидерите на сите политички партии во БиХ, ја усвоија **Декларацијата за посветеност на институциите за спроведување на реформите на патот кон Европа на БиХ**. Како резултат на тоа, во јули 2015 година, сите нивоа на власта во БиХ усвоија сеопфатен пакет на социјални, економски и судски реформи – Агендата на реформи на Босна и Херцеговина за периодот од 2015 до 2018 година. Во октомври 2015 година, беше донесен Акциски план за нејзино

* Министер за надворешни работи на Босна и Херцеговина

спроведување. Агендата и Акцискиот план претставуваат одговор на легитимните барања и интереси на граѓаните и граѓанското општество во БиХ. Агендата на реформи се спроведува со очекуваното темпо и во пропишаните рокови.

Заедно со новиот пристап кон членство во ЕУ, европската перспектива на БиХ беше дополнително зајакната со влегувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) на 1 јуни 2015 година. БиХ е свесена за обврските што произлегуваат од овој договор и целосно е посветена на нивно исполнување. Извештајот на Европската комисија за Босна и Херцеговина, објавен во ноември 2015 година, што го признава напредокот на земјата, беше дополнителен мотив за позитивни промени. Властите на БиХ започнаа да ги имплементираат препораките од извештајот со цел да се забрза процесот на европската интеграција. Со манифестирана определба за навремено и ефикасно решавање на отворените прашања, нашата цел е да станеме земја-кандидат за членство во ЕУ до крајот на 2017 година.

Со инсистирањето за имплементација на ефикасен систем на координација и приспособување кон ССА од страна на БиХ, заедно со спроведувањето на приоритетните економски и социјални реформи, ЕУ сосема јасно даде до знаење што е она што се смета за минимум стандарди што се очекува БиХ да ги исполни во оваа фаза, со цел да се отвори можност за посериозни дискусии за следните фази на интеграција. Затоа, ние бевме фокусирани на исполнување на преостанатите услови, односно адаптација на ССА по пристапувањето на Хрватска во ЕУ и механизмот за координација на институциите во БиХ во процесот на европската интеграција, со цел Советот на ЕУ позитивно да ја оцени нашата апликација и колку што е можно побрзо, да ја препрати до Европската комисија. Веќе правиме институционални подготовки за на Комисијата да ѝ ги обезбедиме потребните одговори откако ќе го добиеме прашалникот од ЕК.

Стратегијата за проширување на ЕУ (објавена како дел од пакетот за проширување за 2015 година), особено нагласува дека регионалната соработка е клучна компонента за стабилност и зајакнување на регионалниот економски развој и инфраструктурна кохезија. Регионалната соработка помеѓу земјите од Западен Балкан се смета за една од надворешно политичките цели на БиХ. Се одржуваат редовни средби помеѓу претставници од земјите од Западен Балкан и БиХ, како на билатерално, така и на мултилатерално ниво, како и на маргините на состаноците, со цел зајакнување на меѓусебната соработка во разни области од заеднички интерес.

Свеж импулс е даден на регионалната соработка на Босна и Херцеговина во текот на процесот Берлин и Западен Балкан Шест (WB6)



иницијативата, особено во однос на агендата за поврзување на ЕУ. Вториот Самит за Западен Балкан, што се одржа во август 2015 година во Виена, во рамките на процесот на Берлин, е израз на силна политичка поддршка за европската перспектива на земјите од Западен Балкан, за решавање на билатералните и регионалните прашања, финансирањето и развојот на приоритетни инфраструктурни проекти во врска со регионалното поврзување.

Шеснаесет години по отворањето на перспективата во ЕУ за земјите од Југоисточна Европа (од 1999 година), процесите на интеграција во ЕУ во регионот сè уште се тешки и полни со предизвици, како во политички, социо-економски, така и во административни услови. По воведувањето на промени во методологијата на Европската комисија во последните неколку години, процесот би требало да стане повеќе технички и транспарентен, но, исто така, и да претставува поголем предизвик за земјите на пристапување.

Босна и Херцеговина е силно посветена на унапредување на развојот и зајакнувањето на редовниот политички дијалог со ЕУ за билатерални и меѓународни прашања од заеднички интерес, вклучувајќи ги и регионалните аспекти и земајќи ги предвид Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на ЕУ во духот на одредбите од ССА. Во однос на ЗНБП, БиХ се обидува колку што е можно да ја усогласи својата надворешна политика со надворешната политика на ЕУ. Како израз на институционално зајакнување на односите помеѓу БиХ и ЕУ во рамките на ЗНБП, БиХ, односно градот Сараево на 7 и 8 декември во 2015 година, беше домаќин на Министерски форум ЕУ- Западен Балкан во областа на правдата и внатрешните работи. Правејќи го тоа, БиХ цврсто им се приклучи на заедничките ставови за безбедноста и стабилноста во Европа во рамките на напорите за зајакнување на солидарноста и соработката во граничното управување, борбата против организираниот криминал, трговијата со луѓе и криумчарење на мигранти. БиХ презеде соодветни мерки со цел ефикасно да се справи со бегалската криза. Сите институции и агенции се задолжени за спроведување на мерките дефинирани во Планот за итни мерки за обезбедување на дополнителни капацитети, контрола и управување со (можни) големи приливи на бегалци во БиХ.

Приоритетите на надворешната политика на Босна и Херцеговина, кои се спроведуваат во сите продолженија на политичкиот, социјалниот и економски живот, се членството во Европската унија и регионалната соработка. Успешната регионална соработка придонесува за создавање на стабилна и безбедна средина во регионот и во исто време, претставува, еден од основните предуслови за економски развој.

Поради фактот што регионалната соработка претставува јадрото на интеграција во ЕУ, јасно е зошто Босна и Херцеговина, како и сите останати земји од регионот на Западен Балкан, се вклучени во голем број на регионални иницијативи, почнувајќи од оние кои имаат општ, политички карактер до оние кои претставуваат специјализирани форми на соработка. Имајќи ги предвид настаните од минатото, треба да се нагласи дека регионалната соработка е составен дел од процесот на помирување.

Овие два процеси, помирувањето и регионалната соработка, претставуваат голем предизвик за ЕУ и регионот на Западен Балкан. Земјите од регионот поминале долг пат од 90-тите години на минатиот век до денес. Развојот на регионалната соработка се наоѓаше под силно влијание од последиците од распаѓањето на поранешна (СФР) Југославија, како и од надворешните фактори. Се разбира, очигледно е дека регионалната соработка во регионот на Западен Балкан еволуираше, од соработка врз основа на надворешните потпомагања од пост-конфликтен и стабилизирачки карактер, кон соработка што се повеќе и повеќе се смета и е прифатена како внатрешна потреба во регионот и каде самиот регион има активна улога.

Секако, во изминатите десет години регионалната соработка еволуираше значително и нејзините ефекти се позитивни, и што е уште поважно, тоа се одразува на внатрешните интереси на земјите од регионот. Пред нас стојат голем број на предизвици, како што се решавањето на споровите од минатото и денешните предизвици со кои земји се соочува на патот кон европската интеграција, како на пример, соработката во борбата против тероризмот, организираниот криминал и корупцијата. Предизвиците се огромни, не само од страна на природата на задачите, туку и поради специфичните околности со кои се соочуваме, како на пример кризата во ЕУ, предизвикана од неконтролираните миграции.

Причините кои неодамна ја охрабрија регионалната соработка во Западен Балкан произлегуваат од интересите на самиот регион, како што е потребата за поинтензивен пристап кон интеграцијата во ЕУ, како и кон другите интеграции и професионалниот однос на соседните држави едни кон други (ограничување на националните пазари и други економски граници, потребата за инфраструктурен развој, користење на заеднички ресурси итн.). Конечно, регионалната соработка во Западен Балкан е под влијание на постоењето на модели за пример во други регионални иницијативи во Европа, како што се земјите од Бенелукс и скандинавските земји, Вишеградската група или балтичкиот регион. Важна карактеристика на регионалната соработка претставува самата ЕУ, со оглед на тоа што БиХ, како и останатите земји од регионот, е поврзана со оваа асоцијација на различни начини. Некои од земјите од регионот

на Западен Балкан се членки на ЕУ, додека другите се или опфатени во политиката на проширување на ЕУ, или имаат посебни потписнички односи со ЕУ. Поради фактот што сите земји од Западен Балкан се стремат да станат полноправни членки, процесот на европската интеграција има големо значење за неговата содржина, како и за неговата форма и интензитет. Регионалната соработка се покажа како многу корисна и моќна алатка на патот кон интеграцијата во ЕУ бидејќи сите земји од Западен Балкан излегуваат од процесот со посилен ЕУ капацитети.

Во интерес на сите земји од Западен Балкан е да дадат придонес во дестигматизацијата на регионот и во креирањето на општото разбирање и прифаќање на терминот „богатството на малите разлики“, што може да претставува атрактивна функција на партнерите на глобално ниво. На тој начин, оваа предност може да биде од корист за сите во форма на странски инвестиции. Преку регионалната соработка земјите практично ги изразуваат своите економски, безбедносни и политички интереси врз основа на комплементарноста на економиите на одредени земји, како заеднички напредок во транспортната инфраструктура, енергетскиот сектор, прекуграничната соработка итн.

Босна и Херцеговина игра активна улога во регионалните иницијативи како што се земјите Процесот за соработка во Југоисточна Европа (ПСЈИЕ), Регионалната иницијатива за миграција, азил и бегалци (МАРПИ), Централно-европската иницијатива, РАЦВИАЦ, Советот за регионална соработка, Јадранското - јонската иницијатива итн. Секоја од овие иницијативи, има големо значење во креирањето на стабилен регион и за неговата подготвеност да одговори на предизвиците на денешницата. Отвореноста на границите, сиромаштијата, организираниот криминал, тероризмот, радикализмот, како и интензивирањето на присилните миграции, претставуваат некои од глобалните предизвици што исто така, оставаат последици и во регионот на Западен Балкан. Со нив може да се соочиме и да ги разрешиме само со заеднички и координирани активности.

Од самиот почеток, БиХ е точно насочена кон регионалната соработка како единствено решение за решавање на отворените прашања помеѓу соседите и географски блиските земји. Неодамна, таа определба и посветеност беше потврдена многу пати. БиХ се обидува да ги координира своите активности на полето на регионалната соработка со општите и обврските кон ЕУ, како и со широко прифатените стандарди. Ова е докажано со фактот што Сараево и БиХ се центар и главно седиште на многу регионални иницијативи, како што е Регионалниот совет за соработка, чии активности БиХ силно ги поддржува.



Решавањето на многу прашања во врска со меѓусебната соработка на земјите е започната во регионот на Западен Балкан и многу од тие пречки се успешно решени, започнувајќи од парламентарната соработка, политичкиот дијалог на највисоко ниво, до решавањето на отворените прашања. Факт е дека во овој момент сè уште постојат многу отворени прашања помеѓу нашите земји. Сепак, постои подготвеност и добра волја тие да се решат во интерес на сите земји учеснички. Само со заедничка координација на напорите ние ќе бидеме подготвени да се справиме со предизвиците што се наоѓаат пред нас.

БиХ е насочена кон интеграција во ЕУ. Ова е шанса што БиХ нема да ја пропушти, без разлика колку се тешки предизвиците. Регионалната соработка и добрососедските односи, како и ЕУ интеграциите се од најголема важност за нас. БиХ сè уште, активно ќе учествува во регионалните активности во иднина. Доказот за оваа посветеност и наклонетоста кон европските вредности, исто така, беше изразена за време на претседавањето со Советот на Европа во БиХ во 2015 година, со поднесување на барањето за членство во ЕУ и преку многу други тековни активности. БиХ, исто така, ќе биде домаќин на Брдо-Бриони самитот и е актуелен претседавач на Централно-европската иницијатива, со што придонесе за промоција на интересите на регионот.

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН

Кога првиот чешки пост-комунистички претседател Хавел изјави пред граѓаните дека дошло време да „и се вратиме на Европа“, многумина сфатија дека Студената војна го поделила континентот на две страни, и политички и економски. Ова беше можност за Западна Европа која, како дел од Европската унија, да започне со проширување кон исток, и да си го поврати поранешниот географски, економски и културен простор. Како резултат на падот на комунистичките режими во Централна и во Источна Европа, се појавија нови можности за проширување на Европската унија.

Во 1993 година, Копенхашкиот европски совет донесе многу важна одлука, велејќи дека доколку бидат исполнети одредени критериуми, ќе им се понуди перспективно членство на сите земји од Централна и од Источна Европа. Во Копенхашките критериуми се вклучени демократија, владеење на правото, човековите права, правата на малцинствата, и функционална пазарна економија. Поради ова, беа потпишани договори за асоцијација со десет земји од регионот. Овие т.н. Европски договори ги обврзаа земјите да го усогласат своето законодавство во стандардите на ЕУ, со цел, да имаат модернизирани администрациите. Првите земји од Централна и од Источна Европа станаа членки на ЕУ во 2004 година. До тогаш, освен Словенија, ниту една земја од поранешна Југославија не доби полноправно членство.

Процесот на ЕУ проширување во Западен Балкан

Во контекст на Западниот Балкан, како одговор на војните во поранешна Југославија, ЕУ започна со покохерентна стратегија во регионот. Првите елементи на една таква стратегија започнаа набрзо по Римската конференција, на 18 февруари 1996 година, во рамките на Регионалниот пристап на ЕУ. Преку оваа програма, ЕУ понуди техничка помош, еднострани трговски предности и договорни односи во форма на билатерални договори за соработка со посветеност кон политички и економски реформи, услови за секоја земја, и „согласност со обврските од мировните договори“.

* Министер за европски интеграции на Косово

Со други зборови, со цел да се стимулираат реформите во земјите на Западен Балкан, ЕУ усвои еден постепен пристап кон регионот. Според ваквиот пристап, придобивките од техничката и финансиската поддршка беа предмет на различни степени на условеност.

Со прогресивното исполнување на поставените услови, државата е наградена со интензивирана билатерална соработка која доведува до договорни односи. Во случај на неисполнување на условите, „посебни мерки“ значеше повлекување на техничката и финансиската поддршка.

Сепак, по Косовската војна во 1999 година, политиката на ЕУ кон Западен Балкан радикално се промени. На лидерите од ЕУ им стана јасно дека стратегија која е насочена само кон економска реконструкција, политички реформи и регионална соработка, не е доволна да донесе самоодржлив мир во регионот, туку само целосна интеграција во ЕУ; ваквата стратегија изгледаше како надежен начин да се постигне тоа. ЕУ си ја одреди одговорноста во регионот - да поттикнува политички и економски реформи. Всушност, проширувањето на ЕУ е проширување на ексклузивната зона на слобода, мир, стабилност и напредок, која веќе шест децении се проширува во Западна Европа кон Источна Европа.

Европскиот совет во Феира во јуни, 2000 година, заклучи дека односот со ЕУ заснован врз сигурна перспектива за членство е главниот поттик за ваквите реформи во балканските земји, за воспоставување на демократија, владеење на правото и изградба на стабилни институции и функционална слободна пазарна економија. Државите од Југоисточна Европа мораа да бидат сигурни дека ориентирање само кон ЕУ нема да биде доволно, но, и дека треба да ја прифатат потребата за добри билатерални односи кои би дозволиле поголема економска и политичка стабилност во регионот.

Во ноември 2000 година, на Загрепскиот самит, ЕУ и земјите од регионот се согласија да се продолжи со процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА) како начин да се подготви регионот за одржливи реформи и процесот на евроинтеграција. По Загрепскиот самит, земјите од Западен Балкан се придвижија кон ЕУ со различна брзина. Хрватска стана членка на ЕУ во 2013 година. Црна Гора и Србија започнаа со преговорите за членство. Република Македонија и Албанија се земји-кандидати; Косово и Босна и Херцеговина се потенцијални кандидати за членство во ЕУ.

Последните две децении на проектот за проширување на ЕУ донесоа огромни промени во општествата, политиките, економиите, системите на владеење и процеси кај сите земји од Западен Балкан. Може да се види дека Косово доживеа најголеми промени од сите други земји во овие две години. Постигна одличен напредок, особено политички

и економски. Косово направи скок од неслободно кон еманципирано општество, способно за владеење како независна, суверена држава.

Таа оствари напредок од општество под недемократска власт кон амбициозен проект на демократско општество кое се стреми кон највисоките стандарди на човекови права и права на малцинствата, слободи и владеење на правото. Мојата земја помина тежок пат за да се најде на исто рамниште со другите земји за прием во ЕУ, воспоставувајќи договорни односи со ЕУ на нејзиниот пат за прием преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА). Покрај политичките придобивки од овој инструмент, долгорочно ќе донесе огромни економски придобивки преку економски реформи кои ќе го движат економскиот развој, и ќе му овозможат на Косово да биде конкурентно на европскиот пазар.

Потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација создаде нов момент во односите помеѓу мојата земја и Европската унија. Овој договор е уникатен и според содржината и според процесите. Во споредба со другите земји од регионот, за Косово, Договорот за стабилизација и асоцијација е договор каде само ЕУ е опција. Покрај тоа што конечно го постави Косово на европски пат, ова е и интересна и важна тема за разгледување. Политичкиот став на Шпанија, Романија, Словачка, Кипар, и Грција, дека државноста на Косово сè уште не е на исто ниво со онаа на мнозинството ЕУ земји-членки, и покрај напредокот на договорните односи, бара сериозна дискусија за импликациите и за европската перспектива на целиот регион и за европската политика на проширување како еден голем, пан-европски мировен проект. Исто така, додека петте земји-членки секогаш силно го поддржувале нашиот европски пат, како и големото мнозинство кои ја признаа Република Косово, во домашната јавна дебата за евроинтеграцијата доминира, честопати и премногу се политизира, политичката пречка за признавање од страна на сите земји-членки.

Ова влијаеше врз јавната поддршка за реформите, и процесите од кои директен бенефит би имале нашите граѓани, како што е визната либерализација; ние Косовците сме единствени во регионот кои не можат да патуваат без виза – една вистинска европска вредност. Сепак, со Договорот за стабилизација и асоцијација, патот пред нас – од неговата примена, па до членство во ЕУ – претставува фундаментален процес кој длабоко ќе го трансформира Косово, и внатрешно и во неговите односи со ЕУ.

Посериозна и длабока анализа е потребна за ваквата политичка ситуација на европскиот пат на Косово, поради сè поголемата потреба на јавноста во Косово да знае што всушност претставува Договорот за стабилизација и асоцијација и кои се неговите придобивки. Ова ќе овоз-



можи договорот подобро да биде разбран, и трансформацијата која ќе се случи во односите меѓу Косово и ЕУ во рамките на Договорот за стабилизација и асоцијација. Ова исто така ќе им помогне и на креаторите на политики во контекст на примена на Договорот за стабилизација и асоцијација, и завршување на сите потребни реформи. Тоа е клучна работа за справување со очекувањата на јавноста на патот кон ЕУ.

Нов пристап за Западен Балкан

Новиот пристап на ЕУ за Западниот Балкан се потпира на три столба:

1. Владеење на правото;
2. Јавна администрација;
3. Економско раководење.

Според столбот на владеење на правото, ЕУ настојуваше да се отворат и затворот поглавјата 23 и 24. Ја нагласи и потребата да се има убедливи резултати, кога се во прашање судските одлуки во борбата против организиран криминал и корупција. Кај јавната администрација, ЕУ отвори посебен дијалог за јавна администрација со сите земји од Западен Балкан. Се направи финансиска поддршка за напорите во реформи во јавната администрација.

Економскиот развој и отворањето на нови работни места е клучен приоритет за Западен Балкан. ЕУ побара од сите земји да формираат Програми за економски реформи (ERP) и да ги претстават своите визии за економскиот развој на секоја земја. Регионалната соработка неодамна доби нова димензија. Состаноците на Западен Балкан 6, на ниво на шефовите на влади, се покажаа како многу успешни во добивање согласност за клучни регионални приоритети. Процесот на взаемно поврзување, отворен за време на Берлинскиот самит, ги идентификува клучните регионални транспортни и енергетски линии со кои ќе напредне инфраструктурата во Западен Балкан, и ќе биде интегрирана во единствениот европски пазар.

Европа започнува овде

Евроинтеграцијата не е само физичко приближување на нашите земји до Брисел. Ние сме тие кои треба да ја изградат Европа во нашиот регион; тоа е работа за владата, за граѓанското општество, за граѓаните. Знаеме дека во нашиот регион, напредокот и промената не се славни лидери или политичари или државата, туку од обичните жени и мажи кои веруваат дека е можна промената. Од граѓани кои се подготвени не само да ги бранат своите права, туку да им дадат права и на други.



Ние никогаш нема да стасаме онаму каде што сакаме, како држави, како општества, без да им дадеме на нашите граѓани чувство дека тие некаде припаѓаат. Да се доближи процесот на евроинтеграција до граѓаните, за да се има значајна одговорност во процесот.

Врската помеѓу учеството на граѓанското општество во креирањето политики и улогата на регионална соработка во процесот за пристап до ЕУ, најпрвин можеби не е очигледна. Меѓутоа, може да се рече дека владите од регионот имаат уште многу да научат за регионална соработка помеѓу нашите граѓански организации. По завршувањето на војните, владите се двоумеа дали да им подадат рака на своите поранешни непријатели. Сепак, граѓанското општество речиси веднаш почна да соработува надвор од границите, согледувајќи уште пред владите дека, за Западен Балкан, заедничка иднина е подобра иднина. Добрата вест е што ние конечно посветуваме внимание. Регионалната соработка моментално поминува низ период на препород. До сега не сме виделе толку регионални иницијативи во регионот.

Западен Балкан повторно е на раскрсница. Но, овој пат, во регионот постои голема надеж. Овој пат, дискусиите не се за конфликтите, пост-конфликтите или реконструкцијата – во прашање е нашата перспектива за членство во ЕУ. Пристапувањето кон ЕУ останува единствената одржлива и сериозна стратешка опција за земјите од Западен Балкан. Неодамна, ЕУ стави акцент на остварување на реформи и резултати, но од друга страна, понуди и практични финансиски и политички придобивки за одржување на агендата за зачленување за сите земји од Западен Балкан.

Сите во регионот го гледаат процесот на евроинтеграција како клучен на патот кон напредок, мир и демократија. Можноста да се биде дел од европското семејство, каде што нашата цивилизација и природно припаѓа, е клучна за да може регионот да се придвижи кон помирување и развој.

Од друга страна, како што вели добитникот на Нобеловата награда, Џејн Адамс: „Добрата кои си ги обезбедуваме се несигурни додека не се обезбедени за сите нас и се вклучени во нашиот обичен живот“. Ова е пораката која треба да одекне во сините згради во Брисел, зашто, ние можеме да исполниме сè што ќе побараат од нас, да ги штиклираме сите квадратчиња, но, желбата за членство мора да биде прифатена.

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН - РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ

Едни од клучните фактори за одговорно управување со државата и создавање на она што ние го нарекуваме „подобра иднина“ за генерациите што доаѓаат, се среднорочното и долгорочното планирање и поставувањето на конкретни цели. Не би сакал премногу да навлегувам во минатото и да не потсетам на изгубените можности но, самиот факт е дека уште во 1981 година Социјалистичка Федеративна Република Југославија беше првата земја во регионот што воспостави договорни односи со ЕУ. Согласно она што го научивме во минатото, иднината не треба да дојде како изненадување. Затоа, треба да одговориме на современите предизвици и да планираме однапред. Бидејќи Република Македонија ја одбележува 20-годишнината од договорните односи, ќе се обидам да останам во рамките на тој број. Симболично, во Србија планираме да се постигне воведување на сите потребни внатрешни правни и економски реформи до две илјади и дваесеттата (2020) година. Една од причините за предвремени избори во април оваа година во Србија, беше да се зацврсти позицијата и дополнително да се зголеми легитимноста на Владата за да продолжи со неопходните реформи до наведениот датум.

Бидејќи сакаме Србија да стане функционална и вредна членка на Европската Унија, се заложивме за амбициозни цели. Со сите тешки реформи и пречки со кои што ќе се соочиме во тој процес во рамките на нашиот внатрешен систем и политичките како и економските услови, со разгледување и ревалоризација на влијанието за проширување во Европската Унија, како и на пошироките меѓународни аспекти врз кои што тешко може да се влијае. Сепак, мојот личен принцип, кој верувам дека е и принцип на целата влада во однос на практикувањето на политиката, е да се постават амбициозни цели, бидејќи тоа е единствениот начин да се постигне опиплив и видлив напредок. Би сакал да истакнам колку е важно за граѓаните на Србија, кои ни дадоа огромна доверба и поддршка за ова прашање во претходните избори, да го разберат значењето на овој процес.

* Министер без ресор задолжен за европска интеграција на Република Србија

Ќе ме прашате, исто така, дали правилно и реално сме сфатиле пораките што доаѓаат од ЕУ. Верувајте ми дека е така. Меѓутоа, од поларизирано општество на евро-скептици и евро-ентузијаста, ние станавме евро-реалисти. Пред сè, ние веруваме дека одговорот на повремени кризи во рамките на ЕУ нема да биде растурање и недоверба, туку продолжение на она што се чини дека е најуспешна и најдобра политика на ЕУ - проширувањето. Иднината на Западен Балкан и Србија претставува важен фактор за напредокот и стабилноста на овој регион во рамките на ЕУ. Проширувањето на ЕУ кон Западен Балкан е проширување на зоната на мир, стабилност и просперитет. Навистина се надевам дека времето на ударни вести од Балканот помина и дека реформите и соработката треба да бидат во првите редови на нашите влади. Изгледите за членство во Европската Унија обезбедуваат јасен поттик за земјите да спроведат длабоки и големи реформи кои што ќе ја претвораат оваа замисла во реалност. Затоа, од суштинско значење е да се најде добра рамнотежа помеѓу

Помошта на Европската Унија да го одржи својот апетит за продолжување (2) но исто така, очекувајќи ЕУ да стимулира апетит за реформи,

За апетитот за проширување:

Цврсто верувам дека политиката на проширување секогаш ќе обезбеди приход од посилените интереси на земјите што сакаат да се приклучат и оние кои сакаат да апсорбираат. Последното се наоѓа под многу сомнежи, во најголем дел поради стравувањата дека секоја нова земја членка може да го загрози функционирањето на ЕУ.

Според овогодинешното истражување на Евробарометар, европските граѓани во некои земји членки продолжуваат да се противат на натамошното проширување на ЕУ.

Сите гледаме дека Унијата се менува и дека сега повеќе од кога и да било, потребни се и единство и солидарност за да се постигне една од крајните цели на основоположниците, односно Унијата да биде поблиска од кога и да било. Затоа, треба да се концентрираме на повеќе работи колку што е можно, со цел да дадеме придонес за севкупната стабилност и функционалност на Унијата.

Верувам дека ние, како регион, ќе имаме конструктивна улога во придонесот кон мирот и просперитетот и дека нема да претставуваме финансиски товар за ЕУ.

Би сакал да Ве потсетам дека некои од нашите земји, вклучително и Србија поминуваат низ долга и тешка економска криза, и тоа сами. Како

одраз на потребата за зајакнување на економската интеграција во ЕУ, денес ние се фокусираме на бараните и поодговорни модели на економското управување.

Не верувам дека дополнителни 4% од населението, тоа е бројот на луѓето кои што живеат во земјите од Западен Балкан, ќе ја загрозат финансиската стабилност на ЕУ, или дека ќе се јави потреба за големи промени во актуелната политика за земјоделство и кохезија.

Уште повеќе, во однос на трговијата, извозот на ЕУ во земјите од Западен Балкан за време на кризата се зголеми за околу 23% (во последните три години), што придонесе Западен Балкан да се рангирана како 15-ти главен извозен партнер во светот. Најголемите компоненти во извозот се машини и транспортна опрема (околу 26%). Ова укажува на ориентацијата на нашите економии кон стабилно и одржливо, извозно ориентирано производство.

Да се навратиме на апетитот за реформи:

Одлуката на Европската унија во декември 2015 година, да се отворат првите поглавја во пристапните преговори со Србија, отвора нови можности за нашето општество во историскиот процес на мирно обединување на европскиот континент.

Новиот пристап кон преговорите во политичките области на судството и основните права, како и правдата, слободата и безбедноста е еден таков пример. Ова дава сигурност дека придобивките и трансформативната моќ на проширувањето ќе бидат почувствувани од страна на граѓаните за време на целиот процес, не само на неговиот крај. Владеењето на правото е, исто така, од големо економско значење во однос на правната сигурност и довербата на инвеститорите, и оттука, тоа е клучот за економски реформи.

Во Србија, процесот на преговори ќе биде посебен бидејќи ќе имаме нов пристап збогатен со поглавје 35 што се однесува на нормализација. Тоа нè доведува до точка во врска со философијата на преговорите за нашето пристапување. Тие ќе продолжат на две паралелни патеки, и мора да има сериозен напредок и кај двете. Првата патека што е од суштинско значење, се реформите и нивната имплементација на дело, додека пак втората се насочува кон нормализирање на односите помеѓу Белград и Приштина.

Затоа, одржувањето на апетитот за реформи е клучен предизвик што треба да се исполни.

Во изминатите шест месеци, стапката на поддршка за членство во Европа во регионот изнесува 48%, што не е толку лошо, што значи дека 48% од луѓето би гласале „да“ доколу референдумот се одржи утре. Уште



повеќе, 73% од нашите граѓани ги поддржуваат реформите поттикнати од ЕУ, со или без членство во ЕУ.

Ние, како политичари треба тоа да го имаме предвид. Нам ни е потребен процес на пристапување изграден на строга, но фер условеност која што не би претерала со ентузијазмот за реформи.

Тоа е причината зошто процесот Берлин е клучен аспект и сите ние треба да го користиме како мултипликатор на бенефиции за нашиот регион. Поврзување, е името на играта што сите ние треба да ја поминеме и ефикасно да ја спроведеме. Јас сум целосно убеден дека постои широка распространетост на можности за сите нас да се подобри резултатот на патеката во реализацијата на националните инфраструктурни проекти, како и во исполнувањето на условите за поврзување во регионот и со ЕУ. Србија останува посветена на поттикнување на регионалната соработка во оваа насока бидејќи најважните и најскапите најавени проекти се токму оние за надминување на националните граници и обезбедување поврзување преку главните инфраструктурни коридори. Многу сум среќен што Комисијата, со новата Стратегија за проширување, го издвои токму случајот со Србија како пример за добра пракса по ова прашање.

Оваа година во Париз, ќе имаме можност да ја покажеме нашата силна посветеност на процесот Берлин. Преку овозможување на подобри врски во регионот и зацврстување на нашите земји, каде што истите припаѓаат, заедно во рамките на Обединетите семејството на Европските нации е крајната цел.

Може да заклучиме дека политиката на проширување на ЕУ е вин-вин за сите. Тоа беше една од ретките политики кои што се покажаа како многу ефикасни во време на криза. Речиси сите земји од проширувањето ги однесе еден чекор поблиску до исполнувањето на критериумите.

Ќе го цитирам Хенри Форд кој еднаш кажа: „Спојувањето е почеток; одржувањето на таа врска е напредок; соработката е успех.“

Ајде да работиме заедно!

ЈАСНИ ЕУ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН

Да се биде во центарот на еден процес кој длабоко го трансформира општеството е уникатна можност и огромен предизвик. Сите земји од Западен Балкан имале и сè уште ја имаат таа привилегија да ја поминат европската интеграција, кој е еден трансформациски процес кој претставува специфичен модел на политичка и економска транзиција. Одговорноста за неговите учесници е огромна, зашто овој процес формира нов систем на вредности.

Длабоко верувам дека преговорите за членство во ЕУ се најдобриот механизам да се усвојат европските стандарди и внатрешно да се подобриме преку употребата на моделот за современа европска држава – да им обезбедиме поквалитетен живот на нашите граѓани. Таква е природата на интегратцискиот процес на Црна Гора, кој се забрза по обновувањето на независноста во 2006 година, поминувајќи низ различни фази.

Денес, речиси десет години по добивањето независност, речиси четири години по започнувањето на преговорите за прием, Црна Гора има направено значителен чекор напред кон членство. Во еден релативно краток период, беше создадена висококвалитетна структура за преговори; беа воспоставени механизми за соработка и координација, и внатрешно и со Европската комисија и земјите-членки; процесот на проверки беше завршен; беа отворени 22 поглавја, вклучувајќи ги и поглавјата 23 и 24, две поглавја беа привремено затворени, беа подготвени преговарачки позиции за осум поглавја, и уште три поглавја се во фазата на нацрт. Затоа, ние сме подготвени за крајот на процесот. Ова е особено важно, имајќи го предвид новиот концепт за преговарачкиот процес, во кој Црна Гора учествува како пилот држава.

Од денешна гледна точка, ние можеме да бидеме задоволни со постигнатото. Имаме значително зајакнати национални капацитети во владата, парламентот и граѓанските организации, и подготвени сме да ги прифатиме нашите идни обврски. Минатите напори и остварените резултати претставуваат добра основа за поквалитетно да се знаат идните европски обврски и да се покаже дека сме подготвени за оваа задача.

* Потпретседател на Владата и министер за надворешни работи и евроинтеграции на Црна Гора

Во исто време, елементите на соработка меѓу шесте држави од регионот во рамките на процесот на стабилизација и асоцијација, во полето на борба против организираниот криминал, намалување на трговските пречки и координирана примена на големите инфраструктурни проекти преку поврзувањето на сите главни градови преку мрежа на автопати, железнички коридори и енергетски врски, во соработка со ЕУ, EBRD и EIB, не само што ќе го поттикне идниот економски развој во согласност со Стратегијата на југоисточна Европа 2020, како цел на процесот за соработка на Југоисточна Европа, но, и ќе ја афирмира и забрза европската перспектива, и истовремено, ќе го олесни процесот на миграција.

Регионот има поминато низ многу нешта во последната деценија на 20-от век, но, никогаш не смее да се игнорира сознанието колку е лесно да се направат грешки и колку е скапо да се поправат. Западен Балкан многу пати беше директен сведок на ова. Затоа, најдобриот одговор е посветена работа, со цел да се забрза европската перспектива во нашиот регион преку соработка во полето на инфраструктурата, отстранување на пречките за бизнис, и подобрување во владеењето на правото. Поради ова, регионалната соработка останува приоритет за Црна Гора.

Иако можеби понекогаш е погрешно разбрана, Црна Гора, како држава која ја гледаат како водечка во евроинтеграцијата, секогаш била искрено посветена во претходниот период кон регионалната соработка, што би требало да го поддржи нашиот економски раст по финансиската криза.

Освен процесот на интеграција, во последните неколку години, Црна Гора има дадено значителен придонес кон регионалната соработка која, преку Западен Балкан Шест, т.е. Берлин/Виена, и наскоро, Париз, станува поинтензивна и важна.

Кога кон крајот на август 2014 година, одржавме состанок на Западен Балкан Шест (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Црна Гора, и Србија) организиран од и под покровителство на Германија, со активно учество на земјите-членки на ЕУ, Австрија, Хрватска, и Словенија, и со присуство на претставници на Европската комисија и други меѓународни организации, општиот впечаток беше дека ова може да биде критичен момент за нашиот регион. Оптимизмот во врска со европската перспектива на Западен Балкан беше вратен. Годишите на намалена економска активност кои бараа европски реформи, како и безбедносната криза со Украина, беа главните фактори кои ја обликуваа глобалната средина. Одбележувањето на стогодишнината од Првата светска војна не беше само комеморативно. Не се дискутираше за минатото, туку, за иднината.

Една година по Берлинскиот самит, дојде Виенскиот самит, и ние можеме да кажеме со сигурност дека беше успешен. Се воведо пракса на годишно следење на напредокот на земјите од ЗБШ кои се стремее кон европската перспектива. Ваквите настани се идеална можност да се види што е сработено, и резултатите се очигледни. Земјите од Западен Балкан Шест покажаа квалитетна соработка, и со поддршка на Европската комисија, тие имаа значителен успех во едно од трите клучни полиња на соработка (владеење на правото, подобрување на бизнис климата, инфраструктурна поврзаност) од Механизмот за подобрена соработка во процесот на стабилизација и асоцијација (договорено во Котор, Црна Гора во јули 2014 година). Тие ја дефинираа мапата на новите патни коридори и енергетска инфраструктура, како и клучните приоритети до 2030 година, со кои главната мрежа станува дел од европското законодавство, и со тоа, се квалификува за добивање на европско кофинансирање и поддршка. Првата група на приоритетни проекти беше потврдена, и нивната примена се потпира на помошта од ЕУ во износ од една милијарда евра за овие цели, како што беше соопштено на Солунската конференција на министри за надворешни работи која се одржа во мај 2014 година. Она што земјите од регионот го посакуваа, и за што многумина беа скептични, започна да се остварува. Се верува дека паралелно со поединечните реформски процеси и напорите на секоја земја за добивање на членство во ЕУ, неопходно е да се создадат предуслови за одржлив економски раст на регионот во целост, преку инвестиции во инфраструктурата т.е. акумулирање на капиталот, со цел да се достигне европскиот просек во доследно време. Ова прашање е важно и поради тоа што економскиот развој е единствениот значаен одговор за прашањето на постојаните миграциски тенденции кои во минатата година беа многу нагласени во Западен Балкан.

Друга причина за успехот на Виенскиот самит беше дека процесот беше збогатен со нови содржини согласно со заклучоците од Берлинскиот самит. Улогата на граѓанското општество се зацврсти и беше даден стимул на соработката меѓу владите и граѓанското општество од ЗБШ. Особено е важно да се нагласи декларацијата за основање на Канцеларија за млади, која има за цел да поттикне помирување во регионот, како и да отвори нови можности за младите и да ја подигне нивната подвижност. Искуствата со Француско-германската канцеларија за млади по Втората светска војна ќе бидат многу значајни.

По овој повод, министрите за надворешни работи на ЗБШ, потпишаа Декларација за билатерални спорови, со цел, повторно да се покаже посветеност на регионот кон европската перспектива, да се оневозможат донесување на билатерални спорови за да се отежни патот на било

која земја кон ЕУ. Како увертира на самитот, Црна Гора ги потпиша граничните договори со Босна и Херцеговина и со Косово; акти со кои овие држави ја потврдија зрелоста и посветеноста за решавање на заедничките прашања преку разговор.

Затоа е јасно дека се големи очекувањата за Парискиот самит. Франција ќе биде домаќин на состанокот во 2016 година, каде ќе примени сличен пристап како на претходните собири. Поради ова, неопходно е да се продолжи со активностите и примена на договореното, но, и да се отворат нови полиња на соработка. Фокусот мора да биде врз отстранување на пречките за понатамошен економски раст. Владеењето на правото и економската слобода се единствената комбинација која дава долгорочни резултати за одржлив општествен развој.

Сето тоа доведе до заклучок дека блиската регионална соработка преставува предуслов за успешна европска интеграција. Сите ние сме свесни дека до сега многу е направено, но, сите во регионот мора сме свесни дека тоа никогаш не е доволно.

Хрватска стана членка на ЕУ; Црна Гора успешно преговара за членство во ЕУ; Србија ги започна преговорите, Белград и Приштина имаат напредок во нормализирањето на меѓусебните односи кои беа видени како историски; Албанија очекува да ги започне преговорите за пристап; и Босна и Херцеговина очекува да добие кандидатски статус. Многу е важно Македонија да има понатамошен напредок, и така, сите да продолжиме напред. Ќе биде во интерес и на мојата земја и на регионот.

Мене ми изгледа дека сите важни настани, особено во последните три години, го обновуваат ентузијазмот во регионот дека нашите општества, не само поради барањата од Брисел или нашите внатрешни стремежи кон применување на реформите и совладување на разликите, се навистина подготвени да одат напред кон вредностите и стандардите на 21-от век.

Секако, во периодот кој следува, ни престои многу работа, главно поврзано со усогласување на националното законодавство со европското законодавство и неговата примена; проследено со подобрување на капацитетите на јавната администрација, зајакнување на институциите, создавање стабилен и конкурентен економски систем, како и бројни други предизвици и цели кои сме ги поставиле.

Верувам дека до крајот на оваа деценија, Црна Гора ќе ги заврши преговорите како рамноправна членка на ЕУ, во согласност со планот. Исто така, редицата на иницијативи кои беа започнати, во контекст на зајакнување на регионалната соработка, ќе бидат силен импулс за економскиот развој на регионот и на нашите држави, што е клучна цел и движечка сила на нашата евроинтеграција.

ПРОЦЕСОТ НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЗАПАДЕН БАЛКАН (РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ)

Политичкиот и економски пејзаж на Западен Балкан по дваесет години е непрепознатлив. Некои од промените беа добри, а некои не. Ние не можеме да бидеме задоволни од нееднаквото темпо на интеграција кое јасно покажува дека на патот кон евроинтеграцијата, сè уште има огромни предизвици. Ова значи дека ветувањата направени на Солунскиот самит во 2003 година, т.е. Заклучоците за европската перспектива на економиите од нашиот регион, сè уште ги има во некоја иднина и ние не можеме да оцениме каде е таа иднина? Знаеме дека тоа нема да се случи за време на мандатот на оваа Комисија, но, не можеме ниту да кажеме со сигурност, дали е реално да се надеваме дека ќе се случи за време на следниот мандат. Со цел да се оствари оптимизмот, кој јас го споделувам со многумина во регионот, и да надвлее над песимизмот, кој понекогаш е и доминантен тука, ние мора да работиме повеќе, да соработуваме повеќе, за да ги исполниме критериумите и повторно да им се приклучиме на нашите северни соседи во ЕУ. Токму кон оваа цел, поддршка за владите од југоисточна Европа во своите напори за напредок кон процесот на евроатланските интеграции, Советот за регионална соработка (СРС) напорно работел и ќе продолжи да работи.

И покрај тешкотиите со кои се соочува ЕУ (осумгодишната економска и евро-криза, како и скорешните предизвици, мигранти и бегалци, и борбата против радикализмот), ЕУ продолжи со процесот на интеграција на регионот¹, но, темпото не е она кое ние во регионот го посакуваме. Членството има придобивки, и затоа, и нас ни се брза. Дозволете ми да употребам еден пример. Србија ќе добие 1,5 милијарди евра од сегашните ИПА фондови во следните седум години. Во истиот тој период, Бугарија (земја со речиси ист број на жители како Србија) ќе добие грантови во вредност од 9 милијарди евра од структурните ЕУ фондови. Затоа, без разлика на темпото на реформскиот процес во Србија, оваа празнина

* Генерален секретар на Советот за регионална соработка

¹ Поврзани со процесот на стабилизација и асоцијација, различни дијалози на високо ниво, „скрининзи“, преговарачки процеси, или преку олеснување на предизвикувачките дијалози како оној помеѓу Белград и Приштина.

од 7,5 милијарди евра не може да се пополни помеѓу двата соседи, а, да не ја споменуваме празнината помеѓу земјите од Западен Балкан и т.н. стари земји-членки на ЕУ. Оваа стварност покажува дека нешто постои во системот што не овозможува вистински промени. Ова бара ново разгледување и на ЕУ стратегијата на проширување и на стратегиите за национален развој во поширока Европа, зашто инаку, оваа празнина во БДП и стандардите на живот ќе порасне наместо да се намали, и ќе ги тера луѓето да ги напуштаат нашите земји и „да одат кон запад“. Треба да го увидиме тоа, и да побараме од нашите пријатели во Европската комисија да го земат предвид.

Единствен начин да се дојде до побрз прием е да ја подобриме нашата економска и правна клима, и да го смалиме јазот помеѓу нас и земјите-членки на ЕУ. Не само на нормативно ниво преку менување на законодавството и исполнување на поставените критериуми, туку и преку создавање на повеќе работни места, богатство и напредок, со цел да се стесни јазот помеѓу „ние“ и „тие“. Зашто, кој би сакал да понуди членство за еден ексклузивен клуб на нашите слаби економии? Како да стасаме таму?

Раната координираност на економските политики, потврдувањето на централната положба на владеењето на правото и нивното широко влијание, заедно со фокусирањето врз сеопфатни реформи во јавната администрација, претставуваат клучни темели на сегашната политика на проширување кои можат да резултираат со дополнителна динамичност. Процеси од високо ниво како берлинските, ѝ дадоа енергија на регионалната соработка, и мобилизираа значителна посветеност од нашите влади во области како поврзаноста, економски развој, пазарна интеграција, младина, образование, наука и истражување, решенија за билатерални спорови, итн. Се очекува тие да донесат конкретни бенифити², и со тоа да ја покажат важноста на ЕУ за нашите граѓани. На значителниот придонес на СРС во ваквите процеси му се оддаваат признанија од високо ниво, преку заклучоците од Берлинскиот и Виенскиот самит, каде од СРС се бара да придонесе во различни области како што е развојот на економски коридори и промовирањето на мобилност на трудот.

На кој начин СРС има најмногу придонесено во последните неколку години? Се фокусираме на:

- обезбедување на стратешко сидро за иницијативи и активност за регионална соработка во рамките на 2020 стратегијата за југоисточна

² Особено, на пример, преку завршување на приоритетните делови по клучната ТЕН-Т мрежа која е проширена во Западен Балкан, поддршка за енергетските проекти кои ја олеснуваат интеграцијата на енергетските системи, комплетирање на агендите за трговија и транспорт, либерализација на трговијата со услуги, итн.

Европа (ЈИЕ): работни места и напредок во европската перспектива³ (ЈИЕ 2020). СРС ја координира обработката на стратегијата, ја надгледува примената и мониторингот, ја има завршено архитектурата на регионално владеење и координација на ЈИЕ 2020. СРС го промовираше и поставувањето на напорите на плодната, но понекогаш и фрагментирана, архитектура на регионална соработка.

Поддршка за механизмите и архитектурата на регионална соработка (регионални тела, иницијативи, структури, итн.) во сите димензии на SEE2020⁴, комбинирање на ресурсите со други регионални организации и структури. Тоа доведе до една подобра синергија и подобра регионална соработка, олеснувајќи координираност на донатори, и усогласување со сè помалиот износ на финансиски средства.

Акцентирање на регионалниот контекст во сите напори и внесување на кредото дека подобрена регионална соработка не е единствена цел, и дека не треба да ги попречува евроатлантските процеси. Понатаму, нагласувањето дека еден регион со оваа големина и потенцијал не може да си дозволи а да не ги искористи потенцијалите кои би дошле преку подобрени регионални врски и соработка кога станува збор за трговија, инвестиции, поврзаност, индустриски развој, образование, иновации, итн..

Оценување и поддршка на применувањето на SEE2020: да се прифати дека политичката посветеност, општествено-економскиот развој во економиите, зрелоста на регионалната соработка во различни области, и реалностите со финансирањето, придонесуваат кон напредокот (или неговото отсуство), во поединечни сектори; не зачудува дека иако резултатите од примената на ЈИЕ2020 (SEE2020) покажуваат напредок, тие покажуваат и различни нивоа на напредување. Најголемиот дел од регионалната соработка, капацитетите на регионалните механизми и нивните структури на владеење се силни показатели на успехот во применувањето; значителни чекори се направени, на пример, во трговијата и одржливиот развој (агендата за регионална поврзаност). Исто така, областите на иновации и образование беа одбележани од важни регионални институционални новини, со формално основање на регионален центар за иновации (WISE) и Иницијативата за образовни реформи за југоисточна Европа. СРС исто така го промовираше основањето на регионални платформи во областа на животната

³ Клучната стратегија за регионален развој усвоена од министрите за економија на седум влади од Југоисточна Европа во 2013 година, и одговорот од нашиот регион на стратегијата ЕУ 2020. Единаесет специфични цели, кои ги покриваат петте столбови на интегриран, паметен, одржлив и инклузивен раст и добро раководење за раст, ги водат дејствијата според Стратегијата.

⁴ Паметен, одржлив, интегриран, инклузивен раст и раководење за раст.

средина, општествена агенда, судски прашања итн., како важен дијалог за политики и регионална размена.

- Усогласување на своите приоритети и сопственото менување на начин како што се менува регионот преку фокусирани, подобро поставени интервенции во ограничен број во областите кои можат да имаат најголемо влијание и се подржани од јасен мандат. Како резултат на тоа, во следните три години СРС ќе работи на намалување (и, каде што е можно, отстранување) на пречките за зголемена мобилност, поголема поврзаност и подобрена конкуренција во Југоисточна Европа; како и придонесување кон подобро владеење, подобро функционирање на владеењето на правото и зголемена безбедност во регионот. СРС ќе ја примени компонентата на Стратегијата ЈИЕ 2020 на претстојната Програма за стратегија и работа 2017-2019 преку интегрирање на напорите на различни акционери во три теми или „водечки иницијативи“: 1) Вештини и мобилност, 2) поврзаност, и 3) конкурентност. Иницијативата „Вештини и мобилност“ цели кон отстранување на пречки на меѓурегионална мобилност на професионалци и либерализација на услугите преку заемно признаени договори за професионални квалификации помеѓу економиите кои учествуваат; да се олесни мобилноста на луѓето преку развивање на стандарди и процедури за автоматско признавање на образовните квалификации во согласност со посветеноста која беше дадена во рамките на Болоњскиот процес до 2019 година; поддршка за подобрување на политиките за вработување, општество и образование. Иницијативата „Поврзаност“ ќе промовира подобро интегриран, економски-подинамичен регион преку поблиска транспортна и трговска интегрираност во функционални економски коридори, подобрена меѓу-оперативност на информатичките мрежи и намалени трошоци на роаминг во регионот. Иницијативата „Конкурентност“ цели кон подобрување на индустриските структури и бизнис климата преку покоординирана политика на инвестирање и промовирање, со цел да се направи регионален инструмент во областа на инвестициите. Поддржаните интервенции ќе се стремат кон подобра регионална економска интеграција, овозможувајќи полесен проток на капитал, луѓе, стока, услуги и инвестиции во Југоисточна Европа. Поради ова, СРС започна со поддршка на важни процеси како што е координирање на политиките за инвестирање во потенцијални регионален инвестициски договор, заемно признавање на професионални квалификации во потенцијални договори на заемно признавање, поддршка за пазарен и одржлив регион преку продолжен договор за регионален роаминг.

- Да се прилагодува на гласовите, мислењата и пораките од бизнис заедницата и јавноста кои се однесуваат на клучните предизвици во ре-

гионот. Нашите годишни анкети „Балкан барометар“ (има две опсежни и репрезентативни студии – Барометар на јавното мислење и Барометар на мислењето на бизнис заедницата) им даваат на регионалните креатори на политики директен увид во аспекти како што се задоволство од квалитетот на живот/бизнисот, проценување на општи трендови и односи кон евроинтеграцијата и регионална соработка. Податоците од „Балкан барометар“ се особено богати и придонесуваат кон подобро програмирање на регионални интервенции, како и подобро следење на напредокот на регионот. СРС, исто така, го вклучува граѓанското општество во своите активност и работи кон развивање на поструктурен модел за соработка со граѓанското општество.

- Придонесувајќи кон значителните „фундаментални принципи“ на политиката на проширување кои се однесуваат на реформите во јавната администрација и владеење на правото, СРС се фокусира на доброто раководење како јасен предуслов за достигнување на главните цели на ЈИЕ 2020: економски развој и создавање на работни места. Главниот акцент во оваа област е ставен врз подобрувањето на ефикасни јавни услуги, градење на институционални капацитети за антикорупција во Југоисточна Европа и регионална соработка во областа на судството. Напредокот во достигнувањето на овие цели не само што ќе придонесе кон постигнувањето на целите на ЈИЕ 2020, туку, и ќе го поттикне процесот за пристапување кон ЕУ на економиите од Западен Балкан. Податоците од поранешните анкети на „Балкан Барометар“ отрезнуваат кога станува збор за перцепциите на бизнис заедницата и на јавноста за независноста на судството, ефикасна и подеднаква примена и употреба на законот⁵ и ефикасна борба против корупцијата, со што јасно се покажува потребата за интензивирање на реформите во јавната администрација и судството во регионот. Освен значителните аналитички податоци дадени од СРС за најдобри практики во областа на ефикасно судство, СРС исто така го започна процесот на основање мрежа на Југоисточна Европа за Институции за обука на судии и Асоцијации на медијатори да послужат како платформи за размена на искуства и поддршка на рамноправен пристап. Понатаму, како илустрација, во борбата против корупцијата, СРС заедно со Регионалната иницијатива против корупцијата ќе создава компаративни студии и препорачани методологии за: а) антикорупциска проценка на судството; б) корупциска проценка на ризик во јавните институции; и в) заштита на укажувачите.

⁵ Околу 78% од граѓаните на Југоисточна Европа делумно или целосно не се согласуваат со мислењето дека судскиот систем е независен од политичко влијание. Отприлика тројца од четворица граѓани делумно или целосно не се согласуваат со мислењето дека законот се применува и користи ефикасно, и 83% од граѓаните не веруваат или целосно не веруваат дека законот се применува подеднакво за сите.

- потврдување на своите капацитети како веродостоен партнер, СРС успешно реализираше проекти финансирани од ЕУ и билатерални донатори, во областа на претприемништвото и културата; а моментално спроведува проекти за подобрување на политиките за вработување и подобрување на капацитетите на јавните услуги за вработување во регионот на Западен Балкан и проектот Интеграција на Ромите 2020. Овој вториот продолжува во духот на иницијативата Декада на вклучување на Ромите 2005-2015, за општествена вклученост на Ромите.

- Осврнување на предизвиците кои се појавуваат: и покрај тоа што најитните моментални безбедносни предизвици во Југоисточна Европа главно доаѓаат надвор од регионот, позицијата на СРС како водечка организација за соработка, не одговара пасивно на клучните безбедносни предизвици. За ваквата цел, се направени значителни напори кон основањето на Регионалната платформа за зајакнување на координирање и соработка во борбата против радикализацијата и насилниот екстремизам во Југоисточна Европа на национално и регионално ниво.

- Искористувајќи го своите предности: широката географска покриеност на учесниците на СРС⁶ која е особено корисна не само за јавен дијалог, размена на најдобрите практики, туку, и за извоз на успешни модели кон соседните земји и овозможување на заемно поврзување меѓу две ЕУ макро-стратегии (Дунавската и Јадранско-јонската), како и Програмите за европска територијална соработка кои го опфаќаат нашиот регион. Крстопатот на различниот географски простор и конвергирањето на целите на EUSDR, EUSAIR и ЈИЕ 2020 даваат можност за координирање и подобра соработка со СРС. Поради важноста на макро-регионалниот пристап кон проширувањето на ЕУ, СРС работи на создавање синергија со примената на EUSDR, EUSAIR и ЈИЕ 2020 која промовира целосно учество на целиот регион.

-Зајакнување на капацитетите за анализа на политики: покрај специфичните стратешки ориентирања во областа на конкуренцијата, вештини, мобилност и поврзаност, СРС предвидува иден развој на неговите опсерваторски капацитети за регионална политика, добро искористувајќи ги насобраното истражување и анализи и зголемување на капацитетот за собирање и анализирање на податоци, како и давање на неопходни докази за креирање на политики во приоритетни области. Со други зборови, да се биде регионално средиште.

СРС ќе продолжи да се залага регионалната соработка да остане главен приоритет на политичките агенди. Ќе ги охрабрува учесниците да преземат поголема регионална одговорност, и да покажат вистинска

⁶ 46 учесници ја поддржуваат каузата на групата – 13-те учесници од регионот на Југоисточна Европа



политичка посветеност во примената на обврските кои се создаваат на регионално ниво.

Иако ЕУ останува најсилното сидро на стабилизација и реформи за нашиот регион, и имало значителен напредок, длабочината на реформите кои се потребни за исполнување на ЕУ стандардите и, над сè, да се подобри квалитетот на живот во нашиот регион, сè уште е огромна. Предизвикот на помирување на очекувања, во смисла на поголем економски раст, инфраструктурен развој, владеење на правото и безбедноста, со скудните ресурси и ограничениот физички простор ќе продолжи да ја тестира нашата упорност да се направи повеќе со помалку.

Јас верувам дека ние не можеме да се лажеме себеси или да веруваме во бајки, предизвиците се побројни од шансите. Иако изгледа дека критериумите за членство во ЕУ се исти, самиот процес на пристапување не е она што беше. Сега е многу потежок. Најпрво, ЕУ постојано се менува, и се соочува со сè поголем број на проблеми кои се тешки за решавање. Сетете се на неодамнешниот референдум во Холандија за односите со Украина; расположението на граѓаните во ЕУ не е наклонето кон проширувањето. Второ, аспирантите кои нетрпеливо чекаат на членство, имаат многу различни и многу слични проблеми кои се необични за ЕУ и затоа ќе мора да бидат решени пред членство. Ние сме „деца со потреби“ и не изгледа дека решенија за тие потреби ќе паднат од синото и жолто европско небо. Затоа, ние можеме или да седнеме и да плачеме дека не е праведно, или можеме да ги засукаме ракавите, станеме и да се зафатиме со задачите кои нè чекаат. Секако, за побрзо зачленување, но главно поради тоа што тие реформи се добри за нас, за нашите народи. На ова патување СРС се заколнува дека ќе биде посветен, зелен и доверлив партнер кој ќе одговори на предизвикот, и ќе оди на патот кон подобра економска интеграција, и регионално и во ЕУ.

III.

**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ –
КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ, ПРЕДИЗВИЦИ
И ПЕРСПЕКТИВИ**

III. a

**РАЗВОЈНИ АСПЕКТИ КОН ФУНКЦИОНАЛНА
ДЕМОКРАТИЈА**

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ПРЕКУ СТАБИЛНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

1. Вовед

По завршувањето на последниот вооружен конфликт на Балканот, државите започнаа да градат демократски општества. Но сепак, дилемите во врска со безбедноста и нерешените проблеми и понатаму доминираат низ целиот регион. Стравувањата дека нестабилноста на една држава може да се прошири на целиот регион и понатаму ги дефинираат политиките на ЕУ за проширување и пристапување. Како резултат на ова, интересот за стабилност понекогаш е приоритет во споредба со другите аспекти, вклучувајќи го консолидирањето на демократијата. Ваквиот пристап ги потценува клучните поуки од европската интеграција: демократијата е најсоодветната политика за решавање на безбедносните прашања и за „стејт билдинг“. Теоретски гледано, демократската консолидација на Балканот треба да биде решение од кое сите ќе имаат корист, но во пракса овој пат е преполн со политички стапици и дилеми.

Градењето на демократски режими во регионот одговара со стејт билдингот. Во сржта на проблемот се државата и нејзината слабост за преземање на реформите неопходни за интеграција во ЕУ, за решавање на внатрешните проблеми и проблемите со своите соседи. Во суштината на решението ја имаме демократијата како гарант за регионот и за консолидирање на државите и општествата. Искуствата на ЕУ со проширувањето во централна и источна Европа потврдија дека, иако градењето на демократија треба да биде резултат на домашни политички процеси, надворешни фактори можат исто така да имаат улога во поддржување на системската трансформација. Во времиња кога процесот на проширување се обидува да биде ефективен, повторната проценка на односите помеѓу ЕУ и Балканот е од клучна важност. По пристапувањето на Хрватска во 2013 година, ризикот дека процесот на пристапување е забавен и дополнително оптоварен со економската и политичката криза во ЕУ, Европа повторно го губи Балканот кон национализам и насилство, како¹

* Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип

и нејзиното влијание за сметка на другите чините кои можеби не ги споделуваат истите ставови и вредности.

Од овие причини, ЕУ сега е соочена со дилема: како да ја одржува надежта за членство во ЕУ кај балканските држави? Уште повеќе, оставањето на овие држави во некоја неодредена состојба може да ја влоши состојбата со нивните кривки демократии. Македонија е земја кандидат од 2005 година но се соочува со постојана блокада за почеток на пристапните преговори поради спорот со името со Грција, и како резултат на тоа во Македонија на речиси секои две години има политичка криза кој ја покренува меѓуетничките тензии, ја ограничува демократијата и се заканува на стабилноста, поради што доаѓа до застој во реформите и во евроатлантската интеграција. Додека земјите членки на ЕУ се согласни во врска со приоритетниот статус на Хрватска и на Србија како стратешки за целиот регион, сличен третман не им беше понуден на помалите земји, како што се Македонија и Албанија. Постигнувањето на рамнотежа зависи не само од ригорозна примена на условите, туку проблемот е во кредибилитетот. Критериумите за членство во ЕУ се сменија со текот на години и се одраз на интерните случувања како и на сè поголемиот негативен став кон проширувањето и можните последици. Ова доведува до шпекулации дека демократскиот услов се користи како изговор за да се држи Балканот надвор од ЕУ, и тоа без исклучоци.

Консолидирањето на демократијата не секогаш било приоритет за ЕУ. Европската комисија повикува на безбедност и функционирање на демократијата, како и на борба против корупцијата и организираните криминали. Сепак, стабилноста на институциите, владеењето на правото, слободата на печатот и демократското општество се исто така важни индикатори. На овие аспекти им беше посветено помалку влијание и тука би можело да се направи повеќе во насока на решавање на отворените прашања кои ги спречуваат парламентите на државите во донесувањето на одлуки и во процесот на имплементација. На краток и на долг рок, клучните одговори на оваа дилема ќе бидат дадени само преку поддршка на целосната демократизација на Балканот.

2. Демократизација на Западен Балкан!?

Зачувувањето на мирните односи, постојаното организирање на слободни и фер избори и напредувањето на регионалната соработка во повеќе области се само дел од напредокот кој го постигна Македонија. Сепак, овие постигнувања се во голема мера под закана на нерешените проблеми кои сè уште се присутни во регионот. Прашањето за името со Грција продолжува да ги попречува демократизацијата и меѓуетничките односи во Македонија. Тврдоглавите позиции на Србија и на Косово во

врска со прашањето на независноста продолжуваат да ја поткопуваат трансформацијата. Демократските слабости во Албанија доведоа до политички ќорсокак со текот на годините а Босна и Херцеговина остана заробена во воената реторика со потенцијал за дестабилизација.

Македонија е дел од проширената форма на демократска транзиција, со можност за евентуална консолидација. Ова е точно, имајќи ги предвид незначителниот број на случаи кај кои се спорни државите и нивните граници (Балфур (Balfour), Роса (Rosa) и Дијана (Dijana), Басиќ (Basic), 2010). Според некои студии, на Балканот не постои „консолидирана демократија“, но Македонија, Србија и Црна Гора се класифицирани како „полуконсолидирани демократии“ додека Албанија и Босна и Херцеговина се класифицирани како „традиционални влади“ или „хибридни режими“, а Косово како „полуконсолидиран авторитарен режим“. Од друга страна, имаме и некои други студии кои велат дека само Србија и Хрватска се демократии а сите други заеднички можат да се опишат како нефункционални демократии: тие организираат слободни избори но не успеваат да ги обезбедат граѓанските и политички права, или да обезбедат ефективно одвојување од владините органи.

Доколку го погледнеме одблизу квалитетот на демократијата во овие држави, можеби ќе успееме подобро да ги разбереме политичката динамика и опциите на ЕУ за успешно влијание во овој регион. Разграничувањето помеѓу формална и ефективна демократија е корисно и тоа овозможува правење на критична проценка на демократизацијата во врска со формалните критериуми и суштинските карактеристики на демократијата. Со други зборови, треба да се направи разлика помеѓу институционалните / процедурални аспекти на демократијата и на степенот до кој истите се имплементираат во пракса. Вистина е дека демократските режими не се секаде подеднакво ефикасно и некаде постојат и недостатоци. Од овие причини, внимание треба да се стави на поимите како што се „фасадна демократија“ и „ефективна демократија“ според кои разликата е во „влادةењето на правото“ и неговата фундаментална манифестација: правото на слобода (Калдор (Kaldor), Мери (Mary) и Вејвода (Vejevoda), Иван (Ivan), 1997).

Главна цел на демократијата е да им обезбеди на обичните луѓе граѓански и политички права за да го насочат нивниот живот согласно сопствените преференции. Имајќи го ова предвид, правото кое им дава можност на луѓето самите да направат избор во врска со нивните лични прашања и нивниот глас да биде дел од колективните прашања, се алатки од прв ред во една демократија. Законското уредување на овие права ја создава формалната демократија како неопходна компонента на ефективната демократија, иако формалните права не се секогаш до-

волни за да имаме ефективна демократија. За да може да кажеме дека имаме ефективни права и слободни, оние кои ги донесуваат одлуките мора да ги почитуваат и да ги следат овие права. Демократските слободи се ефективно почитувани само толку колку што елитите се обврзани на тоа со владеењето на правото. Корупцијата на елитите ги загрозува граѓанските права и го негира владеењето на правото.

3. Демократизација - интеграција

Процесот на проширување на ЕУ доведува до појава на уникатен модел на промовирање на демократијата преку интеграција. Ваквиот модел е развиен во деведесеттите години за проширувањето кон централна и источна Европа, и со формализирање на критериумите за членство на состанокот на Европскиот совет во Копенхаген, познати како критериуми од Копенхаген. ЕУ имаше (и сè уште има) важна улога во следењето на напредокот преку годишни извештаи. Строгите процедури за следење и мониторинг се однесуваат на исполнување на политичките критериуми (стабилни институции, владеење на правото, почитување на човековите права и слободи и почитување на правата на националните малцинства) во секоја земја кандидат (Димитрова (Dimitrova), Антоанета (Antoaneta) и Придам (Pridham), Џофри (Geoffrey), 2004).

Неопходно е исто така да се потенцира дека критериумите од Копенхаген се дополнителни критериуми и истите не се содржани во основните договори на ЕУ. Станува збор за *in abstracto* одлука и се однесува на држави кои го стекнуваат кандидатскиот статус. Одлуката има политички а не правен карактер и таа не го обврзува земјите членки на ЕУ. Но, моментот на нивно појавување е една работа а сегашниот реален момент е нешто сосема друго. Денес, исполнувањето на критериумите од Копенхаген функционира како правна категорија и ова е така делумно поради фактот што само еден аспект од критериумите за членство (само политичките критериуми како формално / правни и написмено) беа за прв пат воведени во Договорот од Амстердам. Политичката димензија која ја имаат овие политички услови е дека истите треба да бидат исполнети пред ЕУ да го изрази своето мислење за државата која пристапува и да обезбеди исполнување на дополнителни критериуми кои не се содржани во актите на ЕУ. Европската комисија има законска обврска да прави проценка само на исполнувањето на политичките критериуми но тоа не значи дека другите критериуми се помалку важни.

Политиката на проширување кон Западен Балкан ја следи истата шема како и за државите од централна и источна Европа, но притоа воведува нови аспекти во процесот на политички услови. Потешкотиите во имплементацијата и усвојувањето на некои од институционални-

те новини со Договорот од Лисабон, како и прашањата на капацитети за справување со интерните разлики, најверојатно ќе ја попречуваат Европската унија во тоа да покаже определен ентузијазам кон проширувањето. Исто така, подемот на евро скептицизмот и на политичките партии кои се против имиграцијата се дополнително масло на огнот. Доволно е само да се набљудуваат некои од политиките во земјите членки на ЕУ во однос на бегалците, мигрантите, барателите на азил, за да се разбере дека проширувањето станува чувствителна тема.

Потешкотиите со пристапувањето на Романија и Бугарија во 2009 година и перцепцијата *ex post facto* дека нивното пристапување беше избрзано, доведе до заземање на поцврст став во однос на идните услови. Комбинацијата од ваква перцепција, поголемиот акцент на добро владеење и ситуацијата на Балканот, доведоа до покомплексен мозаик на состојби и очекувања, кои во различен степен се изразени во процесот на интеграција. Балканот е хетероген регион со држави кои пристапија кон ЕУ во 2013 година (Хрватска), држави кои се „постојани“ кандидатки (Македонија), како и оние чија државност е блокирана и кои немаат формални односи со ЕУ (Косово).

Како дополнување на критериумите од Копенхаген и на разните мировни договори и политички заклучоци (Дејтон, Куманово, Охрид, Белград), условите на ЕУ кон Балканот исто така се состојат од процесот на стабилизација и асоцијација. Овој процес ги определува клучните дополнителни критериуми во врска со демократските принципи, владеење на правото, човековите права, регионалната соработка, итн. Договорот за стабилизација и асоцијација е награда за успешното исполнување на барањата од процесот на стабилизација и асоцијација. Потоа, земјите аспирантки можат да достават формално барање до Советот а она што следи потоа е мислење од Европската комисија – ако биде доставен позитивен извештај и ако истиот биде прифатен од Европскиот совет, тогаш може да започне процесот на преговори за пристапување кон ЕУ. На крајот од овие преговори Европскиот парламент дава одобрување, со апсолутно мнозинство на гласови, и истовремено договорот за пристапување мора да биде ратификуван во сите земји членки.

Во Документот за проширување од 2005 година, Комисијата изјави дека е целосно „подготвена да препорача суспендирање на напредокот во случај на сериозно прекршување на фундаменталните принципи на ЕУ, или ако државата на ги исполни основните барања во било која фаза“ (Европска комисија, 2005). Во овој дух, и со цел подобрување на имплементацијата и на резултатите, Европската унија воведо нови механизми кои се состојат од одредници (benchmarks) за отворање и провизорно затворање на преговарачките поглавја, заштитни клаузули за

проширување на мониторингот, рутинска процедура за суспендирање на преговорите (преговарачки рамки за Хрватска и за Турција) како и вклучување на одредени прашања во *acquis*-то, како што се човековите права (Поглавје 23) или реформи во правосудството (Поглавје 24). И на крај, Лисабонскиот договор му дава можност на Европскиот совет да опреди дополнителни „услови“ за приклучување кон ЕУ.

4. Стабилност на институциите

Во демократските политички системи, парламентите ја имаат клучната улога во застапувањето на ставовите на своите избирачи во процесот на донесување закони и во процесот на контрола на извршната власт. Начинот и опсегот на кој парламентите успеваат да ги исполнат овие обврски се од суштинско значење за здравјето на секоја демократија. Обезбедувањето дека парламентите во регионот функционираат релевантно во контекст на членството во ЕУ. Донесувањето на норми и законска рамка зависи од капацитетот на политичките елити да ги користат демократските правила во донесувањето на одлуки. Повеќето од државите на Балканот се еднодомни парламентарни демократии во кои извршната власт е демократска, легитимна и одговорна согласно законите. Единствен исклучок е Босна и Херцеговина поради сложениот систем на етнички линии како и постоењето на Висок претставник кој има овластувања ефективно да го заобиколи парламентот или да ги избрани избраните/ назначени претставници од нивната функција. Во целиот регион, парламентите најчесто се избираат на слободни и фер избори и функционираат согласно уставните одредби. Сепак, непочитувањето на постојната законска рамка и деловник, заедно со недоволниот административниот капацитет, се фактори кои дополнителни ги влошуваат квалитетот на донесените закони и надзорната функција на парламентите.

На оперативно ниво, некои од проблемите со кои се соочуваат парламентите во регионот се кратките рокови, недоволните кадровски ресурси и недоволната експертиза. На други нивоа, собраниските комисии работат под строги рокови за да ги обезбедат неопходните анализи и дискусии за секое законодавно прашање. На пример, Во Албанија е вообичаено владејачката партија да свика итна седница на парламентот со цел задоволување на политичките приоритети на Владата во последен момент (Европско движење на Албанија (European Movement Albania), 2010). Во други случаи, извршната власт може да одлучи да не ја вклучи законодавната власт во усвојувањето на разни национални стратегии и акциски планови, и покрај фактот што тоа би имало значителна тежина на европските интеграции.



Освен административните капацитети, она што е заедничко за секоја држава е што собраниските служби немаат доволно кадар и експертиза неопходни за навремено организирање на добиените материјали и нацрт закони. Повторно пример тука е Албанија: Комисијата за правни прашања и Комисијата за ЕУ интеграции се најмалку од аспект на кадровска екипираност, но истовремено ја имаат најголемата одговорност за повеќето законски решенија. Исто така, тука е и проблемот со лошо управување со човечките ресурси, додека администрацијата работи без јасен опис на работните места а вработувањата и понатаму се врз основа на политичка припадност.

Исто така важен е и фактот дека парламентите не успеваат во нивната улога на следење на извршната власт. Инспекциите (како што се интерните комисии), сесии за прашања и одговори и предлози за покренување доверба се инструменти кои се применуваат во ограничен обем и, кога се користат, најмногу служат за конфронтација со политичките противници (Вуримо (Vurmo), Ѓерѓи (Gjergji) и (Хрони) Hroni, Елира (Elira), 2011). Исто така предмет на критика е фактот што треба многу време за добивање одговор од владините претставници, кои немаат волја или многу ретко известуваат за нивните активности и работа пред Парламентот. Сите овие фактори доведуваат до ситуација во која владите во регионот работат самостојно, без проверки и преку мнозинството со кое го контролираат парламентот.

4.1. Демократија

Република Македонија е соочена со најголемата политичка криза од 2001 година. Поделената политичка култура, немањето на компромис и корозијата на политичкиот дијалог беа иницијатори на континуирана и долготрајна криза, вклучувајќи и бојкот на Собранието од страна на најголемата опозициска партија и дополнителна ерозија на довербата во државните институции. Кризата се продлабочи со објавување на прислушуваниите разговори на највисоките државни функционери кои укажуваат на загрозувања на човековите права, мешања во независноста на судството, изборите и слободата на медиумите, како корупција во многу области. Сите овие недостатоци сериозно ги загрозуваат не само евроатлантските интеграции туку и правниот поредок, поради неуспехот на засегнатите политички партии да реагираат адекватно и во интерес на граѓаните кои (граѓаните) се во средината и ги чувствуваат последиците.

Во својот одговор, Европската комисија побара реализирање на итни реформски приоритети кои делумно се засноваат на претходните препораки и исто така делумно на препораките на група на (не)зависни експерти за владеење на правото испратени да ја анализираат

ситуацијата (извештаите на Јоханес Хан и Рајнхард Прибе). Во извештаите за напредокот се содржани значителни недостатоци, цитирани од прислушуваните материјали, правосудството, изборите, јавната администрација, корупцијата и медиумите. Јоханес Хан, заедно со неколку претставници на Европскиот парламент (Ховит, Кукан и Вајгел) делуваа како олеснувачи за време на постигнувањето на политичкиот договор во јуни/јули 2015 година (Договор од Пржино). Лидерите на четирите главни политички партии се посветија на создавање на преодна Влада која ќе ги организира изборите закажани за април 2016 година. Досега е остварен голем дел од овој Договор (формирање на Специјално јавно обвинителство, прочистување на избирачкиот список а сè уште се води борба за медиумите), но изборите закажани за април беа одложени за јуни, со што се поткопува ефективното функционирање на преодната Влада имајќи ја предвид обврската за напуштање на премиерската функција 100 дена пред изборите. Стоте дена одамна се зад нас а преодната Влада продолжува да функционира врз основа на опортунизам.

Уште една голема пречка во воспоставувањето на правен поредок е аболицијата донесена од претседателот Иванов, за запирање на сите сегашни и идни кривични постапки против политичари. Оваа активност, иако е уставно гарантирана, доаѓа во момент на сериозна политичка криза, со што уште повеќе придонесува кон кризата. Работата на Специјалното јавно обвинителство досега не даде значителни резултати во однос на прислушуваните материјали затоа што истите се сметаат за неовластени и незаконски, што во судска постапка не се смета за доказ. Од една страна, Специјалното јавно обвинителство отвори неколку случаи за злоупотреба на службената должност од претставници на Владата, но од друга страна неговата независност е под знак прашање поради едностраното работење – постоење на сомненија за кривични дела кај претставници на само една политичка партија а не и кај други партии за кои беа презентирани видео снимки за сериозни кривични дела.

4.2. Устав

Уставот е во согласност со европските стандарди. Уставниот суд добива околу 200 претставки годишно за укинување на закони и на други правни акти. Кај 15% од овие закони имаме укинување на законски одредби што укажува дека унапредувањето на законската рамка е неопходно во раните фази, како и подобрување на правната сигурност. Во декември 2012 година, Венециската комисија издаде мислење *amicus curiae* на барање на претседателот на Уставниот суд во врска со Законот за лустрација. Европската комисија изрази загриженост, меѓу другото, за мерките за лустрација кои беа преземени долго време по процесот на

демократизација и злоупотреба на политичките, партиски и идеолошки причини за примена на тие мерки за приватни или полуприватни цели.

Во периодот од јануари до април 2014 година, Уставниот суд ја отфрли иницијативата за оценка на уставноста на усвоениот Буџет за 2013 година, како и уставноста на Законот за лустрација, и покрај мислењето на Венециската комисија. Во месец јули 2014 година Владата предложи а Собранието усвои вкупно седум уставни измени: меѓу другите, воведување на уставна жалба, составот на Судскиот совет, независност на Народната банка и на Државниот завод за ревизија. Сепак, овие измени беа изготвени за краток временски рок и без неопходното имплементирачко законодавство. И покрај тоа, функционирањето на Уставниот суд останува да биде проблем поради неадекватните човечки ресурси, особено немањето на стручни соработници, а уште еден проблем е фактот што измените во составот на Уставниот суд во последните години значително влијаат на неговото независно донесување на одлуки.

4.3. Избори

Препораките на ОБСЕ/ОДИХР по изборите во 2011 година беа делумно реализирани преку измени во Изборниот законик и Законот за финансирање на политичките партии во ноември 2012 година, и преку инспекција на избирачкиот список. Венециската комисија потврди дека овие измени беа позитивни за унапредување на политичкиот систем и за финансирање на изборните кампањи, притоа укажувајќи дека дел од претходните препораки не беа реализирани. Изборниот законик беше изменет двапати пред локалните избори, што не е добра изборна пракса, но тоа беше направено со неопходниот консензус помеѓу политичките партии, што ѝ овозможи на опозицијата да учествува на изборите. Локалните избори од 2013 година, според меѓународните набљудувачи, беа организирани на ефикасен начин (без притоа да објаснат што тоа точно значи). Деновите на изборите беа мирни и добро организирани, со голема излезеност но и со некои забелешки за заглашувања, злоупотреба на државни средства, како и нејасното разграничување помеѓу државата и политичките партии. Медиумите екстензивно ги покриваа изборите но без балансирана покритеност на кампањата. По завршувањето на изборите се продолжи со работа на препораките на ОБСЕ/ОДИХР во вид на неколку работни групи а во врска со законската рамка за изборите и избирачкиот список.

Претседателските избори беа организирани во април 2014 година, заедно со парламентарните избори, на кои претседателот Иванов беше избран за втор мандат. По изборите, двете албански политички партии (ДУИ и ДПА) се спротивставија на неговиот извор барајќи избор на консензуален кандидат кој би бил прифатлив за сите заедници и поради тоа,

заедно со СДСМ, не присуствуваа на инаугурацијата. Парламентарните избори беа организирани во вториот круг од претседателските избори и на нив ВМРО-ДПМНЕ доби 61 пратеник, ДУИ 19, СДСМ 34, ДПА 7 и ГРОМ и НДП по еден. За време на затворањето на избирачките места опозициската СДСМ објави дека нема да ги признае резултатите од изборите поради сериозни неправилности, како што се поткуп на гласачите, заплашувања, фантомски гласачи и пристрасноста на јавниот сервис. Од друга страна, ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ го зголемија бројот на пратеници во Собранието а ОБСЕ/ОДИХ ги оцени изборите како избори организирани на ефективен начин, со можности кандидатите да организираат кампањи без попречувања. Државната изборна комисија продолжува да обезбедува услови за работа но исто така продолжува да биде поделена по партиски принцип, што доведува до дополнителна загриженост во врска со веродостојноста на избирачкиот список.

Недостатоците на изборниот систем кои претходно беа потенцирани од ОБСЕ/ОДИХР се потврдија и во контекст на прислушваните материјали од кои може да се слушнат разговори за манипулирање на избирачкиот список, купување на гласови, заплашувања, вклучувајќи и злоупотреби на јавни службеници и попречувања на гласачите да го остварат своето право на глас. Со донесувањето на мерките за итни реформи, неопходно е целосно да се имплементираат препораките пред да бидат организирани предвремени парламентарни избори. И покрај посветеноста во политичкиот договор, преговорите за изборите се долготрајни и тешки, така што неопходно е политичко и правно делување за решавање и на другите проблеми кои излегуваат на површина.

4.4. Собрание

Собраниската сесија за време на усвојувањето на Буџетот во 2013 година и отстранувањето на членовите на опозицијата и новинарите, ја втурнаа Македонија во уште една политичка криза која предизвика длабоки поделби помеѓу политичките партии и влијаеше на работата на Собранието. Бојкотот како и заканите за бојкот на локалните избор од страна на опозициските партии, доведоа до политичкиот договор од 1 март 2013 година, според кој опозициските партии се согласија да се вратат во Собранието и да учествуваат на локалните избори. Во пракса, иако тие учествуваа во работата на Анкетната комисија, опозициските партии малку учествуваа во собраниските расправи до месец септември 2013 година.

Политичката криза покажа висок степен на поларизација и ја потенцираше потребата страните да покажа поголема политичка посветеност за решавање на прашањата преку дијалог, со целосно почитување

на институционалната рамка. Политичкиот договор и формирањето на Анкетната комисија имаа за цел испитување на настаните пред и за време на 24 декември 2013 година, вклучувајќи ја нивната уставност, безбедност и ревидирање на собраниските процедури. Сепак, непишаното правило дека „ако сакаш нешто да не биде решено, формирај комисија“ се покажа и во овој случај. Најпрвин, поради несогласувања во врска со составот и второ, поради задоцнетиот почеток (средината на јуни). Од друга страна, Анкетната комисија изготви извештај на крајот од август 2013 година со препораки за реформи во собраниските процедури, Кодексот на однесување и безбедноста во Собранието за пратениците и за новинарите. Консензусот во изготвувањето на извештајот покажува дека конструктивните решенија можат да бидат договорени преку дијалог и компромис.

Политичкиот договор се состоеше од потпишување на Меморандум за разбирање на 16 септември помеѓу политичките партии во врска со евроатлантските интеграции. За време на политичката криза и во периодот на отсуство на опозициските партии, Собранието усвои 10 и измени повеќе од 80 закони, вклучувајќи ги и оние кои имаат врска со европското *acquis*. Промени беа исто така направени и во Деловникот со кој дискусијата во комисиите беше ограничена за секое идно усвојување на Буџетот. Заедничката сесија на Комисијата за европски прашања и на Националниот совет за европски интеграции, со која раководеше опозицијата и на која имаше претставници од граѓанското општество, беше одржана на 9 април 2013 година и на неа исто така имаше состанок и за пристапниот дијалог на високо ниво. Ваквите средби имаат важна и конструктивна улога во обезбедувањето на национален консензус за европските интеграции, иако овие средби се под влијание на политичките разлики.

По изборите во 2014 година беше конституиран новиот состав на Собранието кој започна со работа на 10 мај 2014 година, повторно без присуство на опозицијата од двата етнички блока (СДСМ и ДПА) и повторно покренувајќи ја загриженоста во врска со инклузивниот начин на работа на Собранието. По изборите, Собранието донесе неколку закони во врска со европската интеграција, со консензус за повеќе од 60 амандмани, како што се Изборниот законик и Кривичниот законик. И покрај тоа што беа исполнети условите и усвојувањето на законите беше со консензус (повеќето од нив на барање на опозицијата), работата на Собранието беше поткопана поради неприсуство на опозицијата.

Работната група за спроведување на препораките од Анкетната комисија во врска со настаните од 24 декември беше активна до месец октомври 2013 година, затоа што членовите од СДСМ го суспендираа свое-

то учество поради неколку (политички) апсења. Како резултат на ова, работната група не ја заврши својата работа во врска со препораките на Комисијата и со измените во Деловникот на Собранието. Комисијата за европски прашања ги разгледа сите закони донесени во 2014 и 2015 година согласно Националната програма за усвојување на европското *Acquis* и евалуацијата на средствата искористени од ИПА фондовите, заедно со претставници на Владата, од академските кругови и граѓанскиот сектор. Постојната криза ја потенцираше потребата Собранието значително да го подобри своето работење, како форум за конструктивен дијалог и застапеност, како и својата законодавна и надзорна функција.

Ова треба да вклучува кредибилен и функционален надзор врз работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање и капацитет за мониторинг на заштитата на човековите права и фундаменталните слободи. Како критично исто така треба да се земе и отсуството на опозицијата затоа што тоа влијае на реформите процеси и на проверката од контролни механизми (*checks and balances*). Формирањето на Анкетната комисија за разгледување на прислушуваниите материјали немаше некои значителни резултати затоа што на политичко ниво имаше несогласувања а формирањето на втората Анкетна комисија за фалсификување на личните документи се случуваше без учество на опозицијата.

Како заклучок, можеме да кажеме дека работата на Собранието е под влијание на политичката криза која започна на 24 декември 2012 година, и истата продолжува да биде поткопувана поради непостоење на конструктивен дијалог и постојната поделба помеѓу политичките партии. Отсуството на најголемата опозициска партија ја загрозува работата во врска со усвојувањето на законодавството, и сите политички партии треба да обезбедат дека политичката дебата се одвива во Собранието и да придонесат кон создавање услови за негово редовно работење.

Распуштањето на Собранието за организирање на изборите на 5 јуни 2016 година доведе до големи протести на кои се бара повлекување на одлуката на претседателот за аболиција и повлекување на одлуката за распуштање на Собранието. Сепак, правната пракса не познава вакви моменти и со тоа го става под знак прашање принципот на владеење на правото, наместо владеењето на политиката, затоа што Македонија може да се смета за студија на случај во која многу работи се решаваат со политички договор (по принципот „мир во куќа“), наместо решавањето да биде уставно и преку законите. Најпрвин, уставното право на претседателот да дава амнестија и аболиција досега беше искористено неколку пати во минатото. Станува збор за квази-правно овластување на претседателот да се меша во судските прашања. Но, моментот на давање аболиција е целосно поинаков и тој повлекува многу политички после-

дици. Досега не постои правна можност за повлекување на одлуката а аболиција затоа што Уставот на предвидува такви можности, па поради тоа правната пракса не познава случаи на повлекување на претходно одобрена аболиција. Единствен начин е лицето за кое била донесена аболиција да изјави дека тоа лично ја отфрла. Аболицијата сериозно го поткопува владеењето на правото и создава прецедент кој може да доведе до слична ситуација на запирање на сите постапки кај кои постои сомневање за кривично дело од политичари, а токму тие треба да бидат првата одбранбена линија на практикување и заштита на демократијата. Второ, не постои законска можност за повторно враќање на пратениците во Собранието откако истото ќе биде распуштено, затоа што нивниот мандат *de jure* е завршен. Уставот прифаќа случаи на враќање на пратениците во Собранието по нивното распуштање само во итни ситуации и во воени услови. Во денешен контекст, Македонија не е ниту во некаква итна ситуација ниту е под воена закана, па затоа би било неуставно да се применуваат таквите процедури. Владеењето на политиката не треба да се применува за да се спречат ситуации на сите идни уставни и законски проблеми кои би биле решавани врз основа на политички договор а не со правни средства.

4.5. Влада

Сè до месец декември 2012 година владината коалиција остана стабилна, и таа ги продолжи заложбите за пристапување кон ЕУ, првенствено преку пристапниот дијалог на високо ниво и спроведувањето на ЕУ реформите. Во месец ноември 2012 година беше донесен нов Акциски план а со Европската комисија беа разменети извештаи за неговата имплементација на почетокот од 2013 година. Ревидираниот Национален акциски план за усвојување на европското *Aquis* за 2013 година создаде здрава основа за плановите на Владата, но немањето на ресурси (финансиски и кадровски) дополнително ја попречи нивната успешна имплементација. Пописот требаше да биде спроведен во 2011 година, но поради несогласувања во методологијата останува да биде една од причините за тензии помеѓу политичките партии и во меѓуетничките односи.

Новата Влада од 2014 година повторно е мултиетничка коалиција помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ и нејзината четиригодишна Програма останува иста како и во претходниот период: зголемување на економскиот раст, интеграција во НАТО и ЕУ, борба против корупцијата и организираниот криминал, одржување на добри соседски односи и инвестиции во образованието и науката. Сепак, активностите беа попречени со актуелната криза и од растечката загриженост за обвинувања за неетичко

однесување, незаконски активности па дури и кривични дела. Сето ова доведе до политичка одговорност и оставки од министерот за внатрешни работи, министерот за труд и социјална политика и раководителот на Управата за безбедност и контраразузнавање откако беа објавени прислушуваниите материјали. Во месец мај 2015 година Владата го загуби двотретинското мнозинство поради тоа што коалицијата ја напушти еден од нејзините членови. Оттогаш досега опозицијата организира протести поради немање на транспарентност и сл. Од друга страна, меѓуетничката коалиција и понатаму е фактор кој придонесува кој меѓуетничката стабилност. Со договорот од 2 јуни, лидерите на четирите главни политички партии се обврзаа да го задржат мултиетничкиот карактер, но сепак сè уште постои недоверба кај заедници и меѓуетничките тензии и понатаму се случуваат. Заокружувањето на долго очекуваната проценка на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор е неопходно, заедно со политички препораки. Во изминатите години политичките лидери успешно се справија со мултиетничките инциденти, но последните настани во Гошинце и Куманово доведоа до сериозно нарушување на односите помеѓу заедниците.

Уставните измени кои ги предлага Влада во неколку сегменти беа усвоени од Собранието, и покрај отсуството на опозициските партии. Ниту една од предложените измени ниту законодавството релевантно за имплементација на измените не беа усвоени со двотретинско мнозинство. Иако беа организирани одредени консултации и дебати во јавноста, Европската комисијата изрази загриженост во врска со нивната компатибилност со *Acqui*-то. Во основа, сите независни регулаторни, супервизорски и советодавни тела треба да ги реализираат своите надлежности на проактивен и ефективен начин, без надворешни притисоци и политичко влијание или толкување на нивните надлежности на формален начин. Ова се однесува на Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Агенцијата за аудио и аудио-визуелни медиумски услуги, Судскиот совет и советот на обвинители, како и на Државниот завод за ревизија.

Како заклучок, во последните години, во период на криза, владината коалиција остана стабилна и посветена на заложбите за интеграција во ЕУ и на реформите. Неопходен е дополнителен пристап базиран на консензус, во врска со неколку аспекти, како и јасна поделба помеѓу политичките партии и државните структури. Владата треба да работи на поинтегриран, покоординиран и потранспарентен начин со цел преземање на проактивни мерки во врска со националните, меѓуетничките и ЕУ прашања, како и решавање на препораките на ОБСЕ/ОДИХ во однос на застапеноста на државата и на владејачките партии.

5. Заклучок

Во однос на извештаите од Европската комисија, заклучокот е дека Македонија, заедно со најновиот извештај од 2015 година, ги исполнува политичките критериуми. Сепак, ова е само поради аспектот дека ЕУ не се занимава со конкретни, поединечни под-системи на целиот систем, и таа е повеќе заинтересирана да го види целиот систем стабилен и дека се движи во насока на заедничките европски вредности.

Денес, речиси дваесет и пет години од прогласувањето на независноста, десет години земја кандидат и шест препораки за почеток на пристапните преговори, се чини дека Македонија е повторно на почетокот. Таа едноставно треба да почне од почеток во учењето на основите на демократијата, и се соочува со најдлабоката политичка криза од својата независност. Без да посочуваме на виновници, неопходно е итно враќање на довербата во институциите, заедно со градење на контролни механизми во системот. Отсуството на демократски институции може да биде закана за стабилноста, како што неодамна покажаа и настаните во Куманово. Освен моето лично мислење дека Македонија треба да покаже сериозност и кредибилитет, заедно со капацитетот и способноста за справување со кризата без меѓународно посредништво, ЕУ треба да делува порешително затоа што кризата на Балканот се случува во дворот на Европската унија и претходните искуства не можат да бидат избришани од ЕУ.

Досега, ангажманот на ЕУ во изнаоѓањето на решение за актуелната политичка криза беше бавно, спорадично и затскриено. Првиот чекор беше посредување на ниско ниво помеѓу претставниците на Европскиот парламент и политичките партии, но без лидерите на партиите. Фактот дека Јоханес Хан учествуваше во преговорите е индикатор дека кризата е од поголем размер и дека е неопходен посериозен пристап чија цел би била изнаоѓање на брзо и ефикасно решение. Сепак, Договорот од Пржино остави многу отворени прашања. Во држава која е длабоко втурната во политичка криза, изборите треба да бидат единственото излезно решение, но само откако ќе бидат исполнети сите претходни услови.

Актуелната криза оди дури и подалеку отколку едноставната поларизација помеѓу политичките партии, Владата и опозицијата како фактори за градење на политичка средина на демократски основи. Враќањето на демократските вредности бара трпение и напорна работа, најмногу од домашните чинители, но исто така зависи и од проширувањето на ЕУ. Уште повеќе, соочувањето со прислушуваниите материјали треба да биде од клучна важност, иако истите не можат да се користат како доказ во судска постапка, и да се обезбеди независна истрага без политички при-

тисоци и со почитување од сите. Спротивно на ова, Специјалното јавно обвинителство работи на случаи кои се однесуваат само на претставници на една политичка партија, со што се будат сомнежи за неговата целосна независност.

Одложувањето на изборите за 5 јуни 2016 под илузијата дека е неопходно повеќе време за обезбедување на демократските стандарди, само го пролонгира периодот на неизвесност затоа што ЕУ не е заинтересирана за активни и долгорочни заложби од причина што мигрантската криза дополнително ја наружува внатрешната политичка ситуација. Политиката на ЕУ кон Македонија го поткопува кредибилитетот на ЕУ да биде чинител кој придонесува кон долгорочната стабилност и демократски стандарди. Наместо сеопфатно решение, вклучувајќи и преговори со Грција за деблокирање на процесот на интегрирање, претставници на ЕУ поитаа да направат итни договори чија имплементација е под знак на прашање уште од самиот почеток.

P.S. Дали овој пример некому ќе му изгледа како *Déjà-vu*? Во 1998 година Словачка доби негативен извештај во врска со исполнувањето на политичките критериуми од истите причини со кои денес се соочува Македонија. Во периодот од месец јули 1997 год. до септември 1998 год., во Словачка имаше нестабилност на институциите, одразени во изборот на претседателот, контроверзното спроведување на претседателските овластувања, отсуството на опозицијата од Парламентот, нефункционирањето на неговите комисии и на донесувањето на одлуки од Уставниот суд. Сепак, во Србија, изборите во април 2016 година ги доби десничарската Српска народна партија, која владее на принципот на економски раст и напредок но притоа со контрола врз медиумите. Словачка е земја членка на ЕУ од 2004 година и ЕУ има одредени симпатии кон Србија.



Библиографија

1. Balfour, Rosa and Dijana, Basic (2010), "A bridge over troubled waters: Europeanising the Balkans", EPC Policy Brief;
2. Dimitrova, Antoaneta and Pridham, Geoffrey (2004), "International actors and democracy promotion in Central and Eastern Europe: the integration model and its limits", Democratisation, Volume 11, Number 5, pp. 91-112;
3. European Commission, "Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper", COM(2005)561, Brussels, November 2005, p. 3;
4. Kaldor, Mary and Vejvoda, Ivan (1997), "Democratisation in Central and East European countries", International Affairs, Volume 73, Number 1, pp. 59-82;
5. Извештаи за напредокот на Република Македонија (2012-2015), Европска комисија, Брисел;
6. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007), OJ L 307, Brussels.

ДЕМОКРАТИЈА, ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО И ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Политички критериуми за пристапување кон ЕУ

1) Лисабонскиот (реформски) договор за ЕУ од 2007 година ги определува критериумите кои мора да ги исполни секоја држава што сака да стане членка на ЕУ. Поблиску определени на Самитот на ЕУ во Копенхаген во 1993 година и дополнети на Самитот во Мадрид во 1995 година, тие критериуми се:

- Стабилност на институциите што гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и заштита на малцинствата;

- Функционална пазарна економија и способност за соочување со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили во рамките на ЕУ;

- Способност за преземање на обврските од членството, вклучувајќи капацитет за ефективно применување на правилата, стандардите и политиките што го сочинуваат правото на ЕУ („acquis“) и прифаќање на целите на политичката, економската и монетарната унија.

За започнување преговори за членство неопходно е да биде исполнет првиот критериум, што всушност му дава легитимитет на целиот процес на преговорање.

Копенхагенските критериуми се конкретизација на, од една страна, начелните одредби од Договорот, што ја одредуваат основата и целите на ЕУ (чл.1а, чл.2 и чл.6) и, од друга страна, обврската на државата што аспира на членство за нивно прифаќање и исполнување (чл.49). Како основа на ЕУ се истакнати (чл.1а) вредностите на почитување на човечкото достоинство, на слободата, демократијата, правната држава, како и заштитата на правата на човекот, вклучително правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата; тие вредности се општи за земјите-членки во општество, чишто карактеристики се плурализмот, недискриминацијата, толерантноста, справедливоста, солидарноста и

* Македонска академија на науките и уметностите

еднаквоста меѓу жените и мажите. Целите на ЕУ (чл.2) се, пак, зачувување на мирот, вредностите и благосостојбата на своите народи; ЕУ создава за своите граѓани простор на слобода, безбедност и правда без внатрешни граници, во кој се гарантира слободното движење на луѓе, а како посебна цел е нагласено (чл.6) почитувањето на правата, слободите и начелата предвидени со Повелбата за основните права на ЕУ од 2000 година. Секоја држава што ги почитува овие вредности (од чл.1) и се ангажира да ги унапредува може да аплицира за членство во ЕУ (чл.49).

Истакнувањето на вредносната основа на целите на ЕУ има повеќекратно значење за процесот на пристапување на Република Македонија за членство во ЕУ (*В. Камбовски / Каракамишева – Јовановска / Ефремова*).

Пред сè, вредностите, концентрирани на човечкото достоинство, слободи и права, демократијата и правната држава немаат формално-правен туку суштествен, начелен карактер на водечки идеи врз кои треба да бидат втемелен „државниот резон“, функциите на државата, политичкиот, економскиот и правниот систем. Тие не се задоволени ако е исполнета определена форма (избори, повеќепартиски парламент, постоење на судови итн.), без содржина предодредена со тие идеи. Исто така, исполнувањето на политичките критериуми е процес на внатрешна темелна преобразба на општеството врз начелата на демократијата, плурализмот, толеранцијата, недискриминацијата и другите основни вредности, така што и при оценувањето на процесот на евроинтеграции се зема предвид не само надворешната (формата) туку во прв ред внатрешната, суштествена страна на нивната телеолошка (целна) смисла.

2) Најчувствително подрачје на вредносно оценување се етаблирањето и развитокот на демократијата и демократскиот политички систем и институции затоа што поимот на демократијата е колку политиколошки и правен толку и економски и, пред сè, културолошки поим. Нема демократија без владеење на правото, или без економска демократија (плуралитет на облиците на сопственост, претприемништво и конкуренција, отворен пазар итн.). Но, исто така е битна колективната свест и култура на демократија со сите нејзини атрибути - почитување на другоста, дијалог и толеранција. Политичкиот систем има влијание врз промовирањето на таква култура и односи, ако содржи потребни елементи што ја поддржуваат демократијата како најрационална опција на уредувањето на општествените односи.

Демократската либерална супстанција на политичкиот систем е зависна од почитувањето на неколку основни детерминанти (*Хејвуд, Баруци*): постоење на плуралистички систем на групи граѓани и политички

партии што на слободните и фер избори се натпреваруваат за освојување на власта со конкурентни програми и вршење на власта и јавните функции во интерес на демократското општество; постоење на стабилни институции кои учествуваат во процесот на донесување одлуки и правила и во нивното спроведување врз основа на уставно и законски уредени и разграничени компетенции и одговорност; партиципација и влијание на граѓаните во донесувањето политички одлуки во институциите на системот со цел остварување на нивните потреби и интереси; утврдување и водење на политиките и вршењето на власта и јавните функции во општ интерес за сите граѓани и со праведна распределба на економските средства и општествените вредности; и транспарентност јавна контрола над остварувањето на функциите на власт и јавните функции.

3) Начелото на правна држава и владеењето на правото е исто така исполнето со вредносно засновани барања. Заеднички елемент на поимот на правна држава („Rechtsstaat“ во германската, „Etatdedroit“ во француската теорија) и владеење на правото („Rule of Law“, според англо-саксонската концепција), и покрај различните политички и правни традиции, е ограничувањето на моќта на политичките институции со правото, нивната подреденост и во создавањето на правото на некој „повисок закон“. Концептот на владеење на правото е тесно поврзан со идејата за слободата на поединецот. Се работи за правен идеал кој истражува вкупност од постулати што ја предопределуваат суверената позиција на граѓанинот и неговите слободи и права во државата врз некое повисоко, надзаконско право. Денес неговата содржина е исполнета со идејата на универзалните (природни) права на поединецот, така што и концептот на владеење на правото е отелотворен низ барањето за легитимни закони и судска заштита на човековите права пред независен суд. Но, не само судот туку и законодавецот и извршната власт се врзани за смислата на начелото на владеење на правото како ограничување на политичката моќ во корист на индивидуалните слободи и права (**Камбовски**).

Владеењето на правото претпоставува легитимност на законите, што подразбира: создавање на правото од легитимно законодавно тело избрано на слободни и демократски избори; усвојување на законите во демократска и транспарентна процедура, со највисок можен степен на усогласување на стојалиштата на позицијата и опозицијата; одредување на целите на законите поаѓајќи од општиот интерес на сите, или мнозинството граѓани, а не од интересите на одредена партија или група; ефективна, неселективна и транспарентна примена на законите, без политич-

ки влијанија; и ограничување на државната принуда и јасно одредување и санкционирање на злоупотребите и повредите на законите.

Покрај сите овие барања, нужно е уште нешто што допира до материјалните детерминанти на волјата на законодавецот: барањето за исправен закон. Еволуцијата на содржината на поимот на „исправно право“ упатува на признавањето на човековата слобода и неговите природни права, врз што е формулирана следнава теза: легитимно (исправно) е само правото чијашто функција е унапредувањето и заштитата на човековите слободи и права и заедничките функции на живот и кое е гарант за слободата на човекот. Такво право може да биде само правото раководено од идејата на правда. Владеењето на правото, според тоа, не се сведува на важење на каков било закон, колку и тој ефикасно да уредува определени општествени односи со примена на државна присилба. Државата во која владее неисправно право е легална (тоталитарна), но не и легитимна, во неа владее законската принуда, но не владее правото.

Консеквенција на уважувањето на ова начело е (односно треба да биде) минуциозното уставно уредување на власта со доследна примена на начелото на поделба и заемната контрола на трите видови власт, како и јасно разграничување на надлежностите меѓу одделните органи на власта.

4) Почитувањето и заштитата на човековите слободи и права е клучен политички критериум од чиешто исполнување зависи способноста на земјата за пристапување кон ЕУ не само поради универзалната природа на барањето за антропоцентрична заснованост на државата (зошто таа би постоела ако не за да му служи на човекот и неговите потреби и интереси?) туку и поради основната одредница на ЕУ како единствен простор на слобода, безбедност и правда. Таквиот пристап на ЕУ кон основните човекови слободи и права, кој не познава национални разлики, е нужен предуслов за нејзиното функционирање како единствено правно подрачје на кое, независно од различните извори на комунитарното право, неговото интегрирање во правните системи на земјите-членки и степенот на хармонизација на националните законодавства, може да функционира интегрален систем на правна заштита на правата статuirани со комунитарното право. Исто така, примената на правото на ЕУ е нужно поврзана со концептот на основните слободи и права и нивната еднаквост, без која не само што не може да егзистира концептот на европско државјанство туку се блокираат и основните функции на ЕУ, вклучувајќи ги ексклузивните компетенции на ЕЗ (четирите слободи, царинската унија итн.). Еднаквоста на слободите и правата подразбира

и еднаков степен на нивна заштита од различни облици на повреди и загрозувања (криминал, насилство итн.).

Концептот на универзални човекови права денес врши битно влијание врз трансформацијата на владејачкиот модел на национална држава во правец на прифаќање на основните постулати на либералната и демократска правна држава, заедно со развивањето супранационална димензија на тој концепт со зголемување на бројот на меѓународните инструменти што го гарантираат нивното почитување (Европскиот суд за човековите права, постојаниот Меѓународен казнен суд итн.). Супранационалната димензија е инherentен елемент на комплексната природа на овој концепт, што ја исполнуваат: универзалноста, која е логична последица на еднаквоста на луѓето и природата на правата како природни, вродени; неприкосновеноста, интегралноста, што произлегува од неповредливоста на човековиот дигнитет како тоталитет на сите граѓански, политички, економски, социјални или културни права; и солидарноста, што налага заедничка, колективна заштита на правата на поединецот (*Leuprecht*). Функциите и целите на современите плуралистички системи се нужно поврзани со претпоставката дека државата, како главен координатор, мора да биде заснована врз достоинството и со него поврзано право на демократија, владеење на правото, правда и човекови права. Наспроти сфаќањето за демократијата како власт на мнозинството, врз таквото сфаќање засновано на суштинска демократија подразбира демократски индивидуализам. Таков е пристапот и на Универзалната декларација за човековите права (чл.28): „секој има право на општествен и меѓународен поредок, во кои правата и слободите наведени во оваа Декларација можат да бидат остварени“.

Исполнување на политичките критериуми

1) Добивањето кандидатски статус на Република Македонија во декември 2005 година од Европскиот совет претставуваше признание за нејзиниот напредок во процесот на евроинтеграциите по стапувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2004 година и исполнувањето на обврските од неа, како и по спроведените уставни и правни реформи по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. По спроведените уставни реформи и, особено, започнувањето на реформите на судскиот систем, јавната администрација и полицијата, ЕК за првпат во 2009 година му препорача на Европскиот совет започнување преговори за членство. Противењето на Република Грција за прифаќање таква одлука од Советот, поради ирационално и од нејзина страна еднострано наметнатиот спор околу употребата на името на државата во меѓународните односи, се испречи како непремостлива пречка

(поради правото на вето на Грција како членка на ЕУ и НАТО, што таа го искористи и на Букурешкиот самит на НАТО во 2008 година), што остана до денес и покрај пресудата на Меѓународниот суд на правдата од 2011 година во која се констатира дека со таквиот став Грција ја повредува Времената спогодба со Република Македонија од 1995 година. Во наредните години, низ процесот на интензивна соработка во рамките на Комитетот за стабилизација и асоцијација и Советот за стабилизација и асоцијација, мултилатералниот економски дијалог, европските и пристапните партнерства, вклучувањето во програмите на ЕУ (ИПА, ФП7 и други); оценки, мисии и други форми, со акцент на исполнувањето на Копенхашките критериуми, се добивани генерално позитивни извештаи и повторувана е препораката за членство, со одделни посебни забелешки во однос на напредокот на реформите во одделните области.

Програмските приоритети и предвидените активности на институциите на Република Македонија се содржани во неколку клучни документи како што се Националниот развоен план, Европското партнерство и Националната програма за усвојувањето на правото на ЕУ, неопходни во процесот на зачленување во ЕУ. Започнувајќи од 2006 година, со донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ се поставени основите за реформите во одделни области, усвојувањето законодавство хармонизирано со правото на ЕУ и создавање административни структури, институции и буџетски ресурси потребни за имплементација на законодавството.

2) Демократизација на политичките институции и односи. По воведувањето на политичкиот плурализам во 1990 година, во Република Македонија се формирани голем број политички партии (само во таа година се регистрирани 24 партии). Нивниот број од избори до избори се зголемува, така што според податоците на регистрациониот суд во 2005 година, во 2005 година тој број достигнува 150 партии, за наредните години таа бројка да се спушти под 100. Првиот состав на Собранието (1991-1994) го сочинуваа 14 пратенички групи, додека последниот (2014-2018) 17 пратенички групи.

Организирањето и дејствувањето на партиите е најпрвин уредено со Законот за политичките партии од 1994 година, а во 2004 година со нов Закон за политичките партии е сообразено со европските стандарди и правила (дефинирањето на нивните цели, како остварување и заштита на слободите и правата и уверувања, забрана за дискриминација врз основа на членување во политичка партија, забрана за основање и дејлување во органите на државната власт - законодавната, извршната и судската, како и во јавните претпријатија и установи итн.). Во 2004 година



е усвоен и Законот за финансирање на политичките партии, кој нив ги дефинира како непрофитни организации и го уредува финансирањето, транспарентноста и контролата над користењето на средствата за нивното дејствување.

Избликот на политичкиот плурализам во услови на транзиција на мултикултурното општество, недоволно подготвено да ги присвои, развива и заштитува вредностите на плурализмот, пред сè толеранцијата, дијалогот, недискриминацијата, транспарентноста и одговорноста пред граѓаните, во целиот период на транзиција претставува тешко бреме над одвивањето на демократските политички процеси и односи, одржувајќи висок степен на тензија. Тоа се одразува особено врз изборниот процес за конституирање на законодавната и извршната власт и посматрањето на судската власт како продолжена рака на другите две власти.

Во изминатиот дваесет и петгодишен период се одржани пет редовни и три предвремени парламентарни избори, во 2008, 2011 и 2014 година. Првите се одржани кога земјата сè уште беше во состав на СФР Југославија, а другите по прогласувањето на независност во 1991 година. Досега се одржани пет избори за претседател на Републиката, шест локални избори и два референдуми. Значајно унапредување на изборните стандарди и правила претставува усвојувањето, по претходните закони за избор на пратеници, на претседател и референдум, на Изборниот законик од 2006 година (со бројни измени, последната 2015 година). Со Законикот се унапредени правилата за слободни и фер избори, за заштита на избирачкото право и спречување на неговите злоупотреби, со преземање низа забрани за злоупотреба на средства за финансирање на изборите предвидени и во Законот за спречување на корупцијата од 2002 година. Со последните измени (2015), врз основа на забелешките на ОБСЕ и ЕУ за претходните избори, е зацврстена клучната позиција на Државната изборна комисија, иако во неа останува влијанието на најголемите парламентарни партии преку своите членови (со измените во 2015 е зајакнат непрофесионалниот карактер со проширување на нејзиниот состав со тројца експерти).

Развојот на демократските односи е поттикнат и со работата на Собранието на Република Македонија, кое во овој период се пројави, иако со одделни периоди на стагнација, па дури и криза (1996, 2001, 2012, 2014-2015), како повеќепартиски дом којшто со својата мошне обемна легислативна активност го унапреди процесот на евроинтеграција. Значаен чекор во јакнењето на институционалниот политички дијалог во рамките на Собранието е направен со новиот Деловник за неговата работа од 2008 година и Законот за Собранието од 2009 година (со уредувањето на надзорната расправа, координацијата на пратеничките групи, Парламентарниот институт итн.). Исто така, усвоени се повеќе стратешки и ак-

циони документи за унапредување на законодавната активност, од кои особено важна е Националната стратегија и Акционен план за развој на информациско општество од 2005 година (стратегијата се потпира врз седум столбови - е-бизнис, е-влада, е-образование, е-здравство, е-граѓани и легислатива). Врз основа на Охридскиот рамковен договор и уставните амандмани од 2001 година, во рамките на Собранието е основан Комитетот за односи меѓу заедниците кој ја следи и поттикнува имплементацијата на Рамковниот договор и функционирањето на механизмите за гарантирање рамноправност на заедниците предвидени со него. Во 2007 година со одлука на Собранието е основан Национален совет за евроинтеграции, во кој покрај пратеници членуваат и други институции; Советот води и организира јавни расправи за програмски и стратешки документи и закони кои се од посебно значење за усогласување на правото на Република Македонија со правото на ЕУ.

Соработката на институциите во рамките на извршната власт, помеѓу претседателот на Република Македонија и Владата на Република Македонија, се одвива согласно нивните уставни надлежности и во насока на обезбедување консензус за клучните прашања од национален интерес. Комуникацијата и кохабитацијата помеѓу овие два дела на извршната власт е отежната во периодите во кои Владата по својот мнозински состав и претседателот на државата имаат различна партиска припадност.

Важна компонента на демократизацијата на политичкиот систем претставува и процесот на децентрализација во Република Македонија, како еден од најважните столбови на функционирањето на државата. Низ досегашните шест локални избори (започнувајќи од 1990 година) и унапредувањето на законските решенија за статусот на општините и градот Скопје (Законот за локалната самоуправа од 1995 година, ратификацијата на Европската повелба за локална самоуправа 1997, другите закони за територијалната поделба и Законот за локална самоуправа од 2005 година), е зајакнат процесот на самостојност на општините во непосредното задоволување на потребите и интересите на граѓаните, поддржан со пренесување на надлежностите и зголемување на капацитетите на општините во втората фаза на фискална децентрализација започната во 2007 година.

За демократските односи во општеството и учеството на граѓаните во креирањето политики и контрола над јавните функции особено значење има јакнењето на цивилниот сектор. Во Република Македонија како здруженија на граѓани се регистрирани голем број невладини организации; само во областа на демократијата, човековите права и владеењето на правото денес се особено активни 14 организации. Отворена е

и комуникацијата меѓу Владата и граѓанскиот сектор што се одвива врз основа на владините стратегии (првата 2007-2011 и постојната 2012-2017 година), а во 2011 година Владата усвои посебен Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики.

3) Владеење на правото. Остварувањето на начелото на владеење на правото како комплексно начело што опфаќа добро (исправно) законодавство, доследно почитување на начелото на уставност и законитост, интегритет, самостојност и одговорност на институциите што го применуваат правото, како и создавањето клима на почитување на законите од страна на правните субјекти (граѓаните и правните лица), е најосетливиот, најдинамичен и истовремено најтешко совладлив елемент на процесот на евроинтеграција на Република Македонија. Не случајно токму на него се фокусирани сите извештаи на ЕК за напредокот на тој процес, со често повторување на констатацијата дека во Република Македонија се главно усвоени закони што одговараат на европските стандарди, но во голем дел изостанува нивната ефикасна примена во создавањето нова општествена стварност.

Врз легислативниот систем, легитимноста и исправноста на законите, од што зависи нивната општа поддршка, се рефлектираат демократските односи и процеси во општеството што влијаат и врз дејноста на Собранието. Тоа постојано ја унапредува својата дејност, согласно Националната програма за хармонизација на правото, препораките и насоките на ЕК, Венецијанската комисија, Советот на Европа и другите европски тела за создавање добро законодавство. Во клучните подрачја на правото - казненото, граѓанското, управното, трговското, трудовото и другите области, се извршени темелни реформи со усвојувањето закони во најголемиот дел усогласени со правото на ЕУ и на нејзините држави членки. Процесот на правни реформи е особено забрзан по измените на Уставот во 2005 година. Потребите за усогласување на домашното законодавство со меѓународните конвенции во последниве години предизвика динамична легислативна активност што има за последица хиперинфлација на законски прописи и нивни чести измени, донесени во скратена постапка и без поширока стручна и научна расправа. Мноштвото закони и нивните чести измени ја отежнува нивната примена. Исто така, брзината на донесувањето на законите наметна правило иницијативата за усвојување закони и нивни измени да ја преземе речиси исклучиво Владата и надлежните министерства и има за последица законски проекти да бидат поддржани само од парламентарното мнозинство, без уважување на забелешките и амандманите на опозицијата. Тоа создаде простор за изразување на амбициите на извршната власт за проширување на нејзините ингеренции во подрачја што според Уставот се резервирани за автономните сфери

на општеството (образование и наука, култура, здравство итн.). Од друга страна, определбата на Владата за ограничување на преголемото мешање на државата во економијата, конкуренцијата и слободата на претприемништво е изразена со усвојувањето во 2006 година на нејзиниот проект наречен „регулаторна гилотина“, кој опфаќаше пречистување на 1.000 закони и 1.000-1.500 подзаконски акти заради намалување на гломазната бирократија („едношалтерски систем“) и нејзините дискрециони овластувања, подобрување на бизнис-климата и со тоа пресечување на изворите на корупцијата.

Централна институција и главен протагонист на правната држава и начелото на владеење на правото е независниот и непристрасен суд. Оттука, резултатите на судските реформи, во нивното продолжено траење во целиот систем на транзиција, се вистинско мерило за напредокот на Република Македонија во процесот на евроинтеграциите. Од посебно значење за забрзување на тој процес е усвојувањето во 2004 година на владината Стратегија за реформа на судскиот систем и, врз основа на нејзините определби - на уставните амандмани од 2005 година посветени на судството и јавното обвинителство. Со поставувањето нова законска рамка (Законот за судовите од 2006 година) и новите закони од правосудниот систем (за јавното обвинителство, адвокатурата итн.), во судскиот систем се интерполирани меѓународните стандарди за независно судство: избор со траен мандат и унапредување на судиите од Судскиот совет и на јавните обвинители од Совет на јавни обвинители, како тела чиешто мнозинство го сочинуваат судии, односно јавни обвинители, основање Академија за обука на судии и јавни обвинители и избор на судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства од редовите на завршените кандидати на Академијата. Поставена е добра легислативна рамка за обезбедување гаранции за независност и непристрасност на судовите и на јавното обвинителство, особено од политички влијанија на другите две власти, низ редефинирање на статусот на судиите и јавните обвинители, вклучувајќи ги постапките за нивна селекција и избор, системот на разрешување и унапредување и системот на плати. Меѓутоа, во текот на 2015 година се објавени незаконито прислушувани разговори на водечки носители на јавни функции, кои индицираат висок степен на политизација и мешање во работата на судството, констатирани и во извештајот на посебна експертска група на РК, предводена од **Р. Прибе**. Врз основа на согледбите содржани во извештајот и прифатени од Владата, договорот од Пржино за надминување на најдлабоката политичка криза на Република Македонија од нејзината независност, склучен меѓу најголемите парламентарни партии, предвидува посебни обврски за судски реформи (наложени со



барањето на ЕК за „ургентни реформски приоритети“) со цел департизацијата на судството и јакнење на гаранциите за неговата независност.

Втората подеднакво значајна област на примена на правото како функција на извршната власт и државната управа има подеднакво значење за остварување на владеење на правото. Низ дваест и петгодишниот период на транзиција токму во таа сфера доаѓа до најголеми девијации на ова начело, предизвикани со сè подлабоката партизација на институциите и одржувањето на практиката на политички волонтаризам и дискреционо одлучување. Позначаен чекор за утврдувањето на системот на државната управа како професионална, политички неутрална, компетентна, одговорна и стабилна државна служба, како ефикасен сервис на граѓаните е направен со Законот за државните службеници од 2000 година и другите прописи за уредување на организацијата и постапувањето на управата во примената на правото. Но, до усвојувањето на новите закони за административните работници и вработените во јавниот сектор во 2014 година, основна карактеристика на државната администрација остана да преовладува „споил-системот“, што условува нејзина длабока партизација, екстремно зголемување на бројот на вработените во администрацијата и јавните служби и високиот степен на корумпираност. Реформите придвижени со законите од 2014 година имаат за цел етаблирање на „мерит-системот“ во приемот, унапредувањето и оценувањето на работата на административните работници, со гаранции сообразени со европските стандарди, како претпоставка за законито, некорумпирано и непристрасно постапување на државните органи во примената на правото. Тие претпоставки за владеење на правото во остварување на функциите на извршната власт и државната администрација се остварливи, ако дојде до трансформација на постојната, веќе партизирана административна структура.

Особено значајниот сектор на извршната власт - полицијата, поминува низ истите реформски процеси, зајакнати по усвојувањето на Законот за полицијата од 2006, Законот за следење на комуникациите од 2008 година и најновиот Закон за внатрешни работи од 2014 година. Доследното остварување на начелото на владеење на правото го наметнува барањето нејзината реформа да резултира со деполитизирана, департизирана и децентрализирана полиција, што значи промена на нејзиниот постоен статус. Поради тоа, јакнењето на интегритетот и законитоста на полицијата, како и ефикасна контрола, особено собраниска, над вршењето на овластувањата на нејзините служби, претставува еден од најважните „итни реформски приоритети“, што се на линијата на исполнување на Пржинскиот договор.

4) Основни права и заштита на малцинствата. Република Македонија доследно ги исполнува своите меѓународни обврски во почитувањето и заштитата на човековите слободи и права, со ратификација на меѓународните конвенции и прифаќање на другите меѓународни документи за правата на човекот. Според Уставот (чл.118), тие се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон (начело на непосредна примена и на супериорност). Во фокусот на континуираната легислативна активност се особено базичните меѓународни документи што го содржат универзалниот корпус на основни права: Универзалната декларација за човековите права, Пактот за граѓанските и политичките права и Пактот за економските, социјалните и културните права, Конвенцијата за правата на детето и другите конвенции усвоени во рамките на ООН, Европската конвенција за човековите права на Советот на Европа и Повелбата за основните права на ЕУ.

Покрај постојаното следење и усогласување на домашното законодавство со меѓународните норми и стандарди за човековите права, особено во подрачјето на казненото право, малолетничката правда и пенитенцијарниот систем, зајакната е одговорноста на државните органи за почитување на човековите права и нивната заштита пред судовите и основани се посебни институции за заштита на правата. Како уставна институција, со закон од 1997 година е инаугуриран Народниот правобранител на Република Македонија (Омбудсман), како орган на Републиката кој го штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа и од други органи и организации со јавни овластувања. Неговата надлежност е проширена со Законот за Народниот правобранител од 2003 година (подоцна изменет неколку пати). Неговиот последен Извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2015 година (март 2016), посочува неколку области на повреда на правата на граѓаните - од незаконито следење на комуникациите на огромен број граѓани, полициска бруталност при демонстрации, притисоци врз средношколци, до мигрантската криза и постапување со мигрантите.

Голем чекор напред во унапредувањето на транспарентноста на остварувањето на јавните функции и правото на граѓанска контрола над вршењето и злоупотребите на власта е направен со усвојувањето и примената на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2006 година. Исто така, со усвојувањето на Законот за заштита на личните податоци од 2005 година и формирањето на посебната Дирекција за заштита како самостоен и независен орган е засилено почитувањето на интегритетот на граѓанинот, а посебно неговото право на

приватност во врска со обработката на лични податоци. Заштитата на човековите права е унапредена и со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација во 2010 година. Заради идентифицирање на случаите на дискриминација и преземање законски мерки на спречување и заштита формирана е Комисија за заштита од дискриминација, која има самостоен правен статус. Законот ги дефинира дискриминаторските основи со помош на отворена листа, во која покрај изречно наведените влегува и секоја друга основа предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор. Во услови на партизација на државните институции, ригорозното третирање на практиката на „партиски вработувања“ како недозволена дискриминација може да даде сериозен придонес кон исправањето на деформациите на политичкиот систем.

Може да се констатира дека подрачјето на човековите слободи и права, нивното признавање и заштита е предмет на извонредно динамични промени низ кои, и покрај сите отпори на политизирани државни структури, проширувањето на човековите слободи и права ја потврдува нивната природно-правна изворност. За нивното унапредување е битно уште поцврстото етаблирање на правото на судска заштита на слободите и правата како основно човеково право, што влијае врз зајакнувањето на целиот корпус на основни права (**Камбовски**). Негово средиште е непреченото остварување на правото на правична постапка пред независен и непристрасен суд (чл.6 од Европската конвенција за човековите права), загрозувано со донесување на неколку неуставни закони (Законот за лустрација, Законот за избор и одмерување на казните, Законот за совет за утврдување факти за одговорноста на судиите, Законот за прекршоци измени на Законот за судскиот совет со кои независноста на судството е загрозувана со создавање законски можности за директни партиски влијанија врз работата на судовите итн.). Врз основа на оценките за стагнација, па дури и назадување во делот на независноста на судството, во извештаите на ЕУ не случајно на ова прашање му е посветено најголемо внимание.

Најтешко загрозување на човековите слободи и права што се интензивира низ целиот период на транзиција претставува организираниот криминал, корупцијата и „новите форми“ на криминал (економски, еколошки, компјутерски и др.), кој сè повеќе продира во сите сфери на општеството достигнувајќи денес степен на негова заробеност со крајно коруптивен политички систем. Поради неговата системска природа, борбата против криминалот не може повеќе да се води ефикасно само со постојните средства и институции на казнено-правната репресија, што како сознание доби потврда со Пржинскиот договор и основањето на Специјално јавно обвинителство. Крајно критичната состојба може да се

надмине само со радикални промени на политичкиот систем врз начелата на демократијата, владеењето на правото и приоритетот и заштитата на човековите слободи и права.

Слободата на информирање и медиумите остануваат, и според извештаите на ЕК, подрачје коешто е далеку од европските стандарди за медиумските слободи и статусот и улогата на средствата за јавно информирање во демократското општество. И покрај извесните легислативни дотерувања, како што се декриминализацијата на навредата и клеветата во 2012 година, усвојувањето на Законот за радиодифузна дејност од 2005, со бројни измени, усвојувањето на Законот за медиуми во 2013 година и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од 2014 година, формирањето Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, усвојувањето на Етички кодекс и саморегулаторни тела), последниот Извештајот на ЕК за напредокот на процесот на евроинтеграции за 2015 година констатира дека не се надминати проблемите што имаат пошироки рефлексии врз политичката криза. Посебно се издвоени: непостоењето на целосна транспарентност на владиното рекламирање и нетранспарентната уредувачка политика на јавниот сервис (МРТВ) и непостоењето објективно информирање на јавноста. Отстранувањето на сите овие слабости како „итен реформски приоритет“ е нужен чекор кон разгранувањето на просторот на слободата и демократијата во општеството.

Формулата за рамноправност на заедниците од Охридскиот рамковен договор постапно, но релативно успешно се спроведува од 2001 година до денес со активноста на Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор и собранискиот Комитет за односи меѓу заедниците. Зајакнувањето на правата на заедниците и нивната еднаквост и рамноправност се поттикнати и со усвојувањето во 2008 година на Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците, кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија и Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа. Политиката на мултикултурализмот и на инклузија на заедниците е вградена посебно и во Националната стратегија за Ромите во Република Македонија и Декадата за вклучување на Ромите и во соодветните Национални акциони и оперативни планови за имплементација на планираните активности.

Реалниот дострел на законските решенија и политиките во однос на унапредувањето на концептот и заштитата на индивидуалните и колективните права може објективно да се оценува при постоење капацитети и инструменти за проценка на нивното влијание. Оттука, нужно е да се унапреди стратешкиот пристап на предвидување за секое законско

решение или политика и соодветна методологија и инструменти за мерење на нивните ефекти на пократок и подолг рок.

Надминување на политичката криза низ демократија и владеење на правото

Со последниот Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија во 2015 година се објективно идентификувани основните слабости, па дури и назадувања во исполнувањето на политичките критериуми што се однесуваат на демократијата, владеењето на правото и човековите права, предизвикани со најтешката политичка криза на земјата по 2001 година. Извештајот натаму го посочува Пржинскиот договор меѓу најголемите парламентарни партии (јуни-јули 2015), во чиешто потпишување учествуваа претставниците на ЕУ, врз основа на договорот, усвоените законски решенија (измените на Изборниот закон, Законот за специјалното јавно обвинителство и другите закони), како и „ургентните реформски приоритети“ што произлегуваат од него како основа за излез од политичката криза.

Поаѓајќи од вредносната природа на политичките критериуми, може да се аргументира тврдењето дека во изминатиот дваесет и петгодишен период токму развојот на правно-институционалниот систем и неговата усогласеност со правото на ЕУ во голема мера придонесоа да станат видливи причините за постојната длабока политичка криза. Тие се сведуваат на латентните аспирации за еднопартиско владеење и создавање идеолошки монолитно општество, коишто денес се судираат со немоќта на партизираните институции таквите ретроградни тенденции да ги сообразат со постулатите на демократијата и човековите слободи и права.

Актуелната политичка криза го замрзнува процесот на евроинтеграции на Република Македонија, доведувајќи го до точка на пресврт, на која ќе се одржат или ќе се повлечат препораките и поддршката на ЕУ за започнување преговори за полноправно членство на Република Македонија во ЕУ. Одговорот се очекува да го дадат сите политички и општествени структури и несомнено е дека единствено прифатливиот, позитивен одговор налага создавање ефикасни департизирани институции што на подолго време треба да го водат процесот на надминување на кризата. На неговиот почеток стои поширокиот општествен (не само партиски) консензус дека кулминацијата на кризата во изминатите две години се должи на продолжено нерешавање на основните противречности во развојот на Република Македонија од нејзиното осамостојување, од кои најмаркантни се: положбата и улогата на политичките партии во политичкиот и уставниот систем и продолженото траење на инерцијата од поранешниот

еднопартиски систем изразена како аспирација за апсолутно владеење на партијата која добила мнозинство гласови на изборите; неразвиената општа политичка култура, непостоењето култура на толеранција и дијалог, на медиумско претставување и информирање; системската корупција, која е продрена во сите пори на општеството; и непостоењето ефикасни инструменти за превенција и репресија на злоупотребите на политичката моќ.

Користена литература

Баруци, Арно, (2006), Вовед во нововековната политичка филозофија, Скопје

ЕПИ, Анализа (2012), Прифаќање на европските норми - инерција во лимбо, Скопје

European Commission. Commission Staff Working Document, The Republic of Macedonia. Report 2015, Brussels 10.11.2015 SWD (2015) final

Харис, О'Бојл и Варбрик, (2009): Право на Европската конвенција за човекови права, Второ издание, Скопје

Хејвуд, Ендрју, (2009), Политика, Скопје

Камбовски, Владо, (2014), Правото на судска заштита на човековите права и претпоставките за неговото остварување, Зборник: Судска заштита на човековите права во Република Македонија, МАНУ, Скопје

Камбовски, Владо, (2016), Легитимност на правото како основен постулат на демократската правна држава, Беседи, Скопје

Камбовски, Владо, Каракамишева - Јовановска, Тања, Ефремова, Вероника, (2011), Право на Европската Унија - Од Париз до Лисабон, Скопје

Leuprecht, Peter, (1994), General Course: Human Rights in the New Europe, Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. V-2, The Hague-Boston-London

Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА), Ревизија 2016-2018, Влада на Република Македонија, Декември 2015 година

ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ЗАЕДНИЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ПОВЕЛБАТА НА ЕУ ЗА ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ ПРАВА: ПОИМНИ ДИЛЕМИ?

Вовед

Со стапувањето на сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009 год., Повелбата за фундаменталните права на ЕУ (ПФПЕУ) добива правно-обврзувачки карактер¹ и ѝ се обезбедува иста правна вредност како Договорите². Согласно член 21 став 1 од Повелбата, „се забранува секаква дискриминација врз каква било основа, како што е пол, раса, боја на кожа, етничко или социјално потекло, генетски обележја, јазик, религија или верување, политичко или какво било друго мислење, припадност во национално малцинство, сопственост, раѓање, хендикеп, возраст или сексуална ориентација“. Со овој член, националните малцинства првпат се спомнуваат експлицитно во правото на ЕУ.

Пред стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, Република Македонија (РМ) како земја кандидат за членство во ЕУ и согласно критериумите од Копенхаген, се залага за „почит кон малцинствата и нивна заштита“³. Со стапувањето на сила на Договорот и со правосилноста на Повелбата, „почитта кон малцинствата“ станува обврска за земјите членки на ЕУ и, истовремено, останува предуслов за членство во ЕУ, па предуслов и за членството на РМ во Унијата. Исто така, со ратификацијата на Лисабонскиот договор и согласно член 2 од Договорот за ЕУ (ДЕУ), Македонија на патот кон ЕУ се обврзува за „почит на човековите права, вклучително и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата“ (persons belonging to minorities). За разлика од критериумите од Копенхаген, наведениот член 2 од ДЕУ ги наведува индивидуалните права на малцинствата („лица кои припаѓаат на малцинствата“), кои што неколективни права се поставуваат во контекст на човековите права. И, за разлика од

* Филолошки факултет „Блаже Конески“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

¹ Повелбата за фундаменталните права на ЕУ е усвоена на Советот во Ница во декември 2000 година.

² Член 6, став 1 на Повелбата за фундаменталните права на ЕУ.

³ Заклучоци на Претседателството на Европскиот совет во Копенхаген, 21-22 јуни 1993 год.

ПФПЕУ, која што експлицитно ги наведува „националните малцинства“, ДЕУ не прецизира за кои, односно какви „малцинства“ станува збор. Во правото на ЕУ поимот „малцинство“ останува недефиниран.

Поимот „национална припадност“ се наведува во став 2 од член 21 на ПФПЕУ, во следниот контекст: „се забранува каква било дискриминација врз основа на национална припадност во склоп на примената на Спогодбата за основање на Европската заедница и Спогодбата за Европската Унија и без да се прејудиираат специјалните одредби на овие Спогодби“.

Во РМ, со уставните амандмани донесени на 16 ноември 2001 год., поимот „националности“ се заменува со поимот „заедници“, односно со синтагмата „заедници кои не се мнозинство во Република Македонија“. Со овие амандмани „заедниците“ во Уставот на РМ се претставуваат како важен фактор во политичките одлуки и ним им се гарантира „соодветна и правична застапеност во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа“⁴. Најголемите промени во врска со заедниците се однесуваат на службената употреба на нивниот јазик.

Овој труд се сосредоточува во обврските на РМ во патот кон ЕУ по однос на фундаменталните права, со акцент ставен врз поимните дилеми кои се одразуваат и во јазичната политика на Македонија. Трудот е вовед во следно проучување, кое би се фокусираше на одредени предизвици кои ѝ претстојат на државата и на ЕУ, а кои би биле одговор на следните појдовни прашања: Дали означувачите „национално малцинство“, „малцинство“, „заедница“ се разни означувачи кои означуваат едно исто означено, или пак, постои разлика помеѓу нив? Доколку помеѓу поимот „национално малцинство“ на ПФПЕУ и „малцинство“ на ДЕУ не постои разлика, тогаш зошто документите на ЕУ користат два различни поими за едно исто означено? Каква практична примена на експлицитните референции за заштита на малцинските права на ЕУ е за очекување, а соочени и со употреба на недефинирани поими во Европското право? Дали можеби основата за заштита на „малцинските права“ или можеби друг аспект на правото на ЕУ би требало да се развие и по однос на поимот „заедници“, односно синтагмата „заедници кои не се мнозинство“, за да се усогласат и неколку клучни параметри на земјите кандидати на ЕУ во контекстот на заштитата на правата на истите? Кои би биле последиците на евентуалниот обратен процес?

Фундаменталните права на ЕУ по Лисабонскиот договор

ПФПЕУ се темели врз неколку документи, пред сè, врз Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП), другите конвенции во врска со човековите права, судската пракса на Европскиот суд на правдата, како

⁴ Устав на РМ, член 8 (Амандман VI)

и уставните традиции на земјите членки на ЕУ. Како што се нагласува во Преамбулата, „оваа Повелба ги реafirмира, со должна почит кон моќите и задачите на Заедницата и Унијата и принципот на супсидијарност, правата такви какви што произлегуваат од уставните традиции и меѓународните обврски на државите членки, Спогодбата на Европската Унија, Спогодбите на Заедницата, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, Социјалните спогодби усвоени од страна на Заедницата и Советот на Европа и Судската пракса на Судот на правдата на европските заедници и Европскиот суд за човекови права“.

54-те членови на Повелбата, темелени врз принципот на недискриминацијата, се поделени во седум наслови. Суштинските права се содржани во првите шест наслови, и тоа се: достоинство (се гарантира правото на живот, се забранува мачењето, ропството и смртната казна), слободи (се опфаќа приватноста, бракот, мислата, изразувањето, собирот, образованието, работата, имотот и азилот), еднаквост (еднаквоста на правата на децата и на постарите лица), солидарност (ги вклучува социјалните и работничките права, како и правото на фер услови за работа и заштитата од неоправдано отпуштање од работното место, како и пристап до здравствената заштита), граѓански права (се наведува правото да се гласа на изборите за Европскиот парламент и правото на граѓаните слободно да се движат во територијата на ЕУ. Исто така, тука се вклучени и правото на добра администрација, на пристап до документите и на поднесување молба до Европскиот парламент), и правда (го опфаќа правото на ефикасен правен лек, на фер судење, на пресумпција на невиност, на принципот на законитост, на неретроспективност и на двојна опасност). Седмиот наслов е посветен на толкувањето и примената на Повелбата. Согласно член 51 став 1 од Повелбата, „Одредбите од оваа Повелба се однесуваат на институциите и телата на Унијата почитувајќи го принципот на супсидијарност и на државите членки само кога тие го применуваат правото на Унијата. Оттука, тие ќе ги почитуваат правата, ќе се придржуваат на принципите и ќе ја промовираат нивната примена во согласност со нивната моќ“. Со овој член се вклучуваат нови актери, т.е. институциите на ЕУ кога делуваат во рамки на нивната надлежност и кои не беа одредени согласно критериумите на Копенхаген. Објаснувањата ќе прецизираат дека Повелбата се однесува и на „регионалните или локални тела, и на јавните организации, кога го имплементираат законот на Унијата“⁵. Оттука, Повелбата се однесува и на земјите членки, но само кога го имплементираат правото на ЕУ.

Член 51 воспоставува строга врска меѓу ПФПЕУ и член 2 од ДЕУ, согласно кој се бара ЕУ да ги почитува фундаменталните права. Повелбата

⁵ Explanations Regarding to the CFR, explanation on art. 51, para. 2

не создава нови фундаментални права туку ги прави повидливи⁶ постоечките права⁷, односно ги зајакнува гаранциите за заштита на човековите права во правниот поредок на ЕУ. Оттука, Повелбата станува „иновативен инструмент“ затоа што „во еден текст ги соединува сите темелни права заштитени во Унијата“⁸.

Став 2, пак, од член 51 ја ограничува Повелбата од проширување на надлежностите на ЕУ: „Оваа Повелба не воведува нова моќ или задача за Заедницата или Унијата, ниту, пак, ги модифицира моќите и задачите дефинирани со Договорите“. И, согласно член 21 од ДЕУ - според кој дејствувањето на Унијата на меѓународната сцена има за цел да ги промовира во целиот свет: демократијата, владеењето на правото, универзалноста и неделивоста на човековите права и основните слободи, почитување на човековото достоинство, начелата на еднаквост и солидарност и почитување на начелата од Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право – Повелбата наоѓа примена и надвор од границите на нејзините внатрешни политики.

Имплементацијата на Повелбата треба да се почитува низ целиот процес, имено во фазата на подготвување на предлози во Европската комисија, на поднесување амандмани во законодавната постапка, на стапување на сила на законите откако се усвојуваат од Европскиот парламент и Советот, и во фазата на нивната имплементација од страна на земјите членки⁹.

Иако само член 21 го содржи поимот „малцинства“, малцинствата придобиваат и од другите членови на ПФПЕУ. На пример, член 22 ги содржи следните три принципи: почитта кон културните, кон религиските и кон јазичните разноликости. Поимот на разноликоста, од своја страна, посочува кон меѓу-државните односи на државите членки. За споредба, член 3 став 3 од ДЕУ ја наведува богатата културна и јазична разноликост на Унијата. Отворено останува прашањето, дали член 22 од ПФПЕУ е спроведлива и на внатре-државно ниво. Што се однесува до правата,

⁶ Во Преамбулата се наведува дека е „неопходно (...) да се зајакне заштитата на темелните права во насока на промените во општеството, социјалниот напредок и научниот и технолошкиот развој, правејќи ги овие права повидливи во Повелбата“.

⁷ На пример, повидливо станува правото на заштита на личните податоци и на добрата администрација.

⁸ Во Стратегија за ефективна имплементација на Повелбата (COM (2010)537 final) во 2010 год. се наведува дека „Повелбата е иновативен инструмент бидејќи во еден текст ги соединува сите темелни права заштитени во Унијата, разработувајќи ги во детали и правејќи ги видливи и предвидливи. Договорот од Лисабон, преку признавањето на правата, слободите и начелата наведени во Повелбата и преку обезбедувањето на иста правна вредност на Повелбата, како и Договорите, им понуди на граѓаните повидливи и правно обезбедени права“.

⁹ Во Извештајот за примената на Повелбата на ЕУ (COM (2011)160 final) се наведува дека Повелбата не претставува само текст туку таа мора да се почитува во практика кога институциите и телата на ЕУ дејствуваат, или кога правото на ЕУ се применува поинаку, за да можат граѓаните ефективно да ги уживаат своите права.

членот 10 од Повелбата го вклучува „правото (...) на промена на религија или верување, самостојно или во заедница со други и јавно и приватно манифестирање на религија или верување, со обреди, учење, практикување и почитување“; член 11, правото „на слобода на изразување“ - ја вклучува и слободата на мислење и примање и испраќање информации и идеи без мешање од јавен авторитет и независно од граници“, и член 12 правото „на слобода на мирно собирање и слобода за здружување на сите нивоа, особено за политички, синдикални и граѓански прашања, што го подразбира и правото на секој да основа и да се зачленува во работнички синдикати за заштита на неговите или нејзините интереси“.

За малцинствата

Прашањето е: Кој всушност придобива од горенаведените права, односно кои се „малцинствата“ во правото на ЕУ?

Како што веќе посочивме, правото на ЕУ не го дефинира поимот на „малцинствата“, а неговата основа и компетенција за правата на малцинствата не е доволно јасна. Сепак, одредени придавки, именки или синтагми стремат кон прецизирањето на поимот. Да потсетиме, член 21, став 1 од Повелбата за фундаментални права се однесува на „националните“ малцинства (во синтагмата „припадност на националните малцинства“ / membership of national minorities). Овој член е во склад со член 14 од Европската конвенција за човекови права „поврзаноста со националните малцинства“ (association with national minority). Член 2 од ДЕУ се однесува на „лицата кои припаѓаат на малцинствата“ (persons belonging to minorities). Поранешните резолуции на Европскиот парламент се однесуваат на „културните“ малцинства и на „јазичните“ малцинства, а поновите резолуции се однесуваат и на „старите“ наспроти „новите“ малцинства. Потоа, согласно Директивата за имплементација на принципот на еднакво третирање на лицата без оглед на припадност врз основа на раса или на етничкото потекло (Race Directive), малцинствата според „раса,“ или „етничко“ потекло можат да придобијат од правилата на недискриминација во приватните и во јавните сфери. Согласно, пак, Директивата за воспоставување општа рамка за еднакво третирање во работното место (Employment Directive), придобиваат „религиозните“ малцинства заштитени од недискриминација во работните места.

Одредени автори тврдат дека поимот „национални малцинства“ е „ексклузивно европски поим“¹⁰. Националните малцинства се опишуваат како „историски малцинства“ кои се појавуваат како резултат на тери-

¹⁰ John Valentine 'Toward a Definition of National Minority' (2004) 32 Denver Journal of International Law and Policy 445.



торијалните поделби по Првата и Втората светска војна. Други автори, надоврзувајќи се на претходните, тврдат дека националните малцинства се создадени како резултат на инкорпорацијата на териториите во поголема држава, при што заедниците стремат да ја задржат својата разноликост во склоп на новата држава¹¹. Оваа претпоставка се надградува со ставот дека поимот национално малцинство претпоставува постоење на друга држава со слични или со исти национални корени¹². Следна карактеристика на националното малцинство се врзува со политичкото учество, и при тоа малцинствата се дефинираат како групи кои што станале свесни за нивниот идентитет и кои стремат барем делумно да станат господари на нивната судбина¹³. Во оваа насока, отсуството на концептот „национални малцинства“ во член 27 од Меѓународната конвенција за цивилните и политичките права се објаснува со резервираноста на мултинационалните општества по однос на можните отцепувања¹⁴. Како објаснува Лернер, поимот „национални малцинства“ има „одредена политичка аспирација за степен на автономија па дури и на независност“. Одредени студии ќе образложат дека елементот на политичкото учество во прашањата кои непосредно се врзуваат со одредените групи или заедници ги разликува националните малцинства од оние кои се однесуваат на расата, етникумот, јазикот и религијата. Поимот „национални“ се врзува со етничитетот повеќе отколку со државјанството¹⁵. Тука, пред сè, се прецизираат личните, имено „етничките, религиозните и јазичните“ карактеристики, а не правните карактеристики кои се врзани со државјанството.

Околу поделбата „стари“/„нови“ малцинства, Асбјорн Еиде објаснува: „Старите малцинства се составени од лицата кои живееле или чии предци живееле во државата или во дел од неа пред земјата да стане независна или пред границите да биле поставени на начин на кој се сега поставени. Новите малцинства се составени од лицата кои дошле откако земјата станала независна“¹⁶. „Старите малцинства“ се всушност националните малцинства покриени со меѓународните договори за малцинствата, додека „новите малцинства“ се емигрантите, азилобарачите и други слични категории. Отворени остануваат дебатите за тоа дали

¹¹ Will Kymlicka, 'The Internationalization of Minority Rights' (2008) 6 International Journal of Constitutional Law 1.

¹² Tove Malloy 'Title and the Preamble' во: M Weller (ed) The Rights of Minorities in Europe (Oxford University Press, Oxford 2005) 51.

¹³ Nathan Lerner, 'The Evolution of Minority Rights in International Law' во: C Brolmann, R Lefeber, M Zieck (eds) People and Minorities in International Law (Kluwer Academic Publishers, The Hague 1993) 89.

¹⁴ Lerner 'The Evolution of Minority Rights in International Law' (n 393) 89.

¹⁵ Patrick Thornberry 'The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update' во: A Phillips and A Rosas (eds) Universal Minority Rights (Abo Akademis tryckeri, Turku and London 1995) 30.

¹⁶ Asbjørn Eide, 'The Rights of 'Old' versus 'New' Minorities' (2002/2003) 2 European Yearbook of Minority Issues 365-379, 365.

поделбата меѓу традиционалните (старите) малцинства и емигрантите е арбитрарна категоризација и дали воопшто треба да постои¹⁷.

Религиозните и јазичните малцинства се означители за уште една категоризација на малцинствата, првите одредени и како група „чишто припадници се обединети со заедничко верување“¹⁸, а вторите како група кои зборуваат ист јазик. И тука се наоѓаат одредени недоследности, како што е и со случајот на следната категоризација, имено „староседелци“ наспроти „малцинства“. Поимот на староседелците исто така не е дефиниран. Според одредени истражувачи, дефиницијата на малцинствата на ЕУ не треба да воспостави разлика меѓу староседелците и малцинствата.

Кон елементите кои го дефинираат поимот на малцинството и на заедницата

Меѓу најцитираните дефиниции за малцинствата се дефиницијата на Капоторти, на Дешенес и Парламентарно собрание на Советот на Европа.

Дефиницијата на Франческо Капоторти гласи: „Малцинство е група нумерички инфериорна по однос на остатокот од популацијата на државата, во недоминантна позиција, чишто припадници – бидувајќи државјани на државата – поседуваат етнички, религиозни или јазични карактеристики кои се разликуваат од оние кои се однесуваат на останатиот дел од популацијата и покажуваат (...) чувство на солидарност, посочено кон сочувувањето на нивната култура, на нивните традиции, на нивната религија или на нивниот јазик“¹⁹.

Според дефиницијата на Џул Дешенес, малцинството е „група граѓани на држава кои конституираат нумеричко малцинство и се во недоминантна позиција во таа држава, со религиозни или јазични карактеристики кои се разликуваат од оние на мнозинството на популацијата, кои имаат чувство на солидарност едни кон други, мотивирани (...) со колективна волја да преживеат и чијашто цел е да постигнат фактичка и законска еднаквост со мнозинството“²⁰.

Дефиницијата на Парламентарното собрание на Советот на Европа, често цитирана од коментаторите, објаснува дека поимот „национални малцинства“ се однесува на групи на лица во одредена држава, коишто:

¹⁷ Пример: “(...) distinction drawn between minorities and immigrants rests upon an unjustified and arbitrary categorisation, legally explicable as it may be”, Dilek Kurban, ‘Substantive Challenges to the Protection of Religious Freedom under the Framework Convention’ во: A Verstichel et al (eds) *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* (Intersentia, Oxford 2008) 121.

¹⁸ Henrard, *Devising an Adequate System of Minority Protection...* (n 449) 51.

¹⁹ Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (n 377) 96.

²⁰ Deschenes, ‘Proposal concerning a definition of the term “minority”’ (n 378) 30.

- престојуваат во територијата на државата и се нивни државјани;
- одржуваат долги, цврсти и трајни врски со државата;
- прикажуваат различни етнички, културни или јазични карактеристики;
- се доволно репрезентативни, иако помали во број од останатиот дел на популацијата на државата или на пределот на државата;
- се мотивирани од грижата заедно да го сочуваат тоа што го составува нивниот заеднички идентитет, вклучително нивната култура, нивните традиции или нивниот јазик²¹.

Во овие три дефиниции може да се разликуваат неколку рекурентни елементи, а тоа се, меѓу другото, и: постоењето на група, нумеричката карактеризација, недоминантната позиција, државјанството и заедничкиот идентитет²².

Сметаме дека од наведените елементи, елементот на нумеричноста може да се одвои како доминантен во евентуалниот иден обид за дефинирање на поимот на заедниците, односно немнозинските заедници, а за што може да послужи примерот со РМ.

Два примера во кои е присутен елементот на нумеричноста во врска со правата на граѓаните што им припаѓаат на немнозинските групи во РМ се *Законот што го зборуваат најмалку 20% на граѓаните на Република Македонија и на единиците на локалната самоуправа*²³ и *Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија*²⁴.

Да потсетиме во овој контекст дека во РМ, по усвојувањето на уставните амандмани во 2001 год., правата на граѓаните што им припаѓаат на немнозинските заедници се следни: право на соодветна и правична застапеност на припадниците на сите заедници во органите на државната власт и други јавни институции на сите нивоа (Амандман 6); право на употреба на симболите на немнозинските заедници (Амандман 8); право на слободно изразување на национална припадност (член 8 (2)(2)); слобода на изразување на идентитетот (член 48 (1)); право на основање културни и уметнички институции и здруженија (член 48 (3)); право на основање образовни институции (Амандман 8); право на настава на свој

²¹ Recommendation 1201 (1993) (n 360) Article 1.

²² Согласно член 3 став 1 од Рамковната конвенција на националните малцинства „секој припадник на национално малцинство има право слободно да избере да биде третиран како таков, а никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од вршењето на правата поврзани со тој избор“.

²³ Службен весник на РМ, бр. 101/2008 год.

²⁴ Службен весник на РМ, бр. 92 од 22.07.2008 год.



јазик (член 49) и право на употреба на својот јазик како службен (Амандман 5).

Заклучок

Повелбата за фундаменталните права на ЕУ воведува промени кои се однесуваат на малцинствата во ЕУ. Член 21 и член 22 од ПФПЕУ може да се земат како основа за идниот развој на заштитата на малцинствата и на заедниците кои не се мнозинство во правото на ЕУ. Принципот на недискриминацијата²⁵ и посебните права инкорпорирани во Повелбата се двата основни аспекта на заштитата на правата на малцинствата (и на заедниците?) во правото на ЕУ. Посебните права не се привилегии и нив ги гарантираат државите²⁶.

Во контекстот на заштита на правата на малцинствата (и на заедниците?) важни се и најмалку следните четири аспекти:

Пристапувањето на ЕУ во Европската конвенција за човекови права - чин во којшто ЕКЧП ги обврзува институциите на ЕУ, и што подразбира можност поединците да сметаат на ЕУ како на столб на човековите права;

- применливоста или неприменливоста на меѓународното право во заштитата на правата на малцинствата (и на заедниците?) во правото на ЕУ;
- ревизијата на Договорите, а со цел да се постигне целосен ефективен систем на заштита споредлив со, на пример, Рамковната конвенција за заштита на правата на малцинствата;
- волјата на институциите на ЕУ, на земјите членки и на самите малцинства и на заедниците за донесување позитивни промени по однос на заштитата на правата на малцинствата (и на заедниците?) во политиките на ЕУ.

Но, и по однос на овие и други прашања, дефиницијата на поимите е итна, и од причина што веќе постојат документи на Европското право кои се однесуваат на малцинствата и врз кои би требало да се развиваат, односно веќе се развиваат политиките на ЕУ. Отсушноста на унанимно прифатените дефиниции на поимите понекогаш знае да води и кон неуспешни политики. За споредба може да ни послужи и примерот со

²⁵ Не е воспоставена разлика меѓу директната и индиректната дискриминација, освен во Директивата за недискриминација по основа на раса и во Директивата за вработување.

²⁶ Политичкото учество и слободата во изразувањето на религијата се најдискутираните посебни права. Во овој контекст би додале дека правото на ЕУ не содржи право на политичко учество на малцинствата при донесување закони на ЕУ во врска со прашања кои нив ги допираат. Во: Marc Weller, 'Effective Participation of Minorities in Public Life' in M Weller (ed) *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies* (OUP, Oxford 2007) 484.



отсуството на дефиницијата на поимот на тероризмот – и покрај многубројните годишни извештаи на **стратегиите за ефективни имплементации** со цел за да се спречат неуспесите, а кои ги има и ЕУ во врска со имплементацијата на нашата Повелба.

НАВЕДЕНА ЛИТЕРАТУРА

CAPOTORTI, Francesco Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (United Nations, New York 1979)

DESCHENES, Jules 'Proposal concerning a definition of the term "minority"' (1985) E/CN4/Sub2/1985/31

EIDE, Asbjørn 'The Rights of 'Old' versus 'New' Minorities' (2002/2003) 2 European Yearbook of Minority Issues

GULYIEVA, Gulara "The Rights of Minorities in European Union" PhD Theses

HENRARD, Kristin Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights, and the Right to Self-Determination

KURBAN, Dilek 'Substantive Challenges to the Protection of Religious Freedom under the Framework Convention' во: A Verstichel et al (eds) **The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?** (Intersentia, Oxford 2008)

KYMLICKA, Will 'The Internationalization of Minority Rights' (2008) 6 International Journal of Constitutional Law 1.

LERNER, Nathan 'The Evolution of Minority Rights in International Law' во: C Brolmann, R Lefeber, M Zieck (eds) **People and Minorities in International Law** (Kluwer Academic Publishers, The Hague 1993)

MALLOY, Tove 'Title and the Preamble' во: M Weller (ed) **The Rights of Minorities in Europe** (Oxford University Press, Oxford 2005)

THORNEBERRY, Patrick 'The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update' во: A Phillips and A Rosas (eds) **Universal Minority Rights** (Abo Akademis tryckeri, Turku and London 1995)

VALENTINE, John 'Toward a Definition of National Minority' (2004) 32 Denver Journal of International Law and Policy

WELLER, Marc 'Effective Participation of Minorities in Public Life' in M Weller (ed) **Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies** (OUP, Oxford 2007)



Документи, правни акти

Устав на Република Македонија

Повелба за фундаменталните права на Европската Унија

Договор за Европската Унија

Explanations Regarding to the CFR, explanation on art. 51, para. 2

Стратегија за ефективна имплементација на Повелбата (COM (2010)537 final)

Извештај за примената на Повелбата на ЕУ (COM (2011)160 final)

Заклучоци на Претседателството на Европскиот совет во Копенхаген, 21-22 јуни 1993 год.

III. 6

РАЗВОЈНИ АСПЕКТИ КОН ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА И ЗАБРЗАН РАСТ

Таки Фити *, Предраг Трпески **, Марица Антовска ***

ЕКОНОМСКИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Вовед

Фокусот на анализата во овој труд е сосредоточен на економските предизвици на Република Македонија на патот кон ЕУ. На почетокот авторите укажуваат на значајните промени што се случува во економскиот амбиент, во светски и во европски рамки, во периодот пред големото проширување на ЕУ и во периодот по појавата на Големата рецесија од 2007 до 2009 година. Имено, во периодот пред големото проширување на ЕУ, светската економија, земјите-членки на ЕУ и земјите-кандидати за членство бенефицираа од стабилниот економски раст, релативното изобилство на капитал (во форма на странски директни инвестиции и портфолио инвестиции) и од лесниот пристап на земјите до извори за финансирање на растот. Големата рецесија значајно го промени економскиот амбиент и ги отежна условите за пристапување на земјите-кандидати за членство во ЕУ – криза на ЕМУ и еврото, бавно заздравување на економиите на ЕУ, лимитиран пристап на меѓународните пазари на капитал, проблеми во сферата на номиналната и реалната конвергенција на земјите до стандардите на ЕУ и слично. Носечкиот дел на трудот, посветен на Република Македонија на патот кон ЕУ, ги специфицира и кратко, но ударно, ги анализира клучните економски предизвици на Република Македонија во евроинтеграцискиот процес. Во овој контекст се анализирани неколку круцијални прашања: (1) потребата од прифаќање модел на економски раст својствен за пазарните економии, т.е. модел во кој креатор на економскиот раст ќе биде приватниот сектор; (2) улогата на клучните макроекономски политики, со посебен осврт врз фискалната одржливост на македонската економија; (3) проблемите поврзани со квалитативно подобрување на клучните сегменти на инвестициската (бизнис) клима на земјата; (4) улогата на малите и на средните бизниси, претприемништвото и иновациите во забрзување на растот; (5) проблемите на пазарот на трудот; и (6) улогата на клучните институции (дефинирани

* Македонска академија на науките и уметностите

** Економски факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

*** Центар за стратески истражувања на МАНУ



според модерните институционалистички пристапи) во забрзување на растот. Посочените сегменти во трудот се елаборирани со идентичен методолошки пристап: кратка дијагноза на клучните проблеми и препораки за креаторите на политиките за надминување на проблемите.

1. Економскиот амбиент во период пред големото проширување на ЕУ

На големото проширување на ЕУ од 2004 год. му претходеше „период на релативно стабилен раст, кога ... меѓународните капитални текови, портфолио и странските директни инвестиции, беа високи, додека каматните стапки во ЕУ и за потенцијалните земји членки беа ниски“ (MF and UNDP, 2009, p.36). Имено, американската економија во периодот 1991 - 2001 година помина низ фаза на рекордно долга експанзија, во траење од 120 месеци, којашто само краткорочно беше нарушена со осуммесечната рецесијата од 2001 год., а потоа растот се поврати и се одржуваше на задоволително ниво до почетокот на Големата рецесија (<http://www.nber.org/cyclesmain.html>). Ваквата конјunktura во САД имаше позитивен импакт врз вкупната светска економија. Растот на економиите на ЕУ, во истиот период, иако послаб во однос на САД, во целина може да се означи како релативно стабилен. Поранешните социјалистичките земји, пак, кои во 2004 година станаа полноправни членки на ЕУ, четири години по ред, пред приемот, остваруваа робуствен раст (<http://www.nber.org/cyclesmain.html>; UNCTAD, 2007). Ваквиот економски амбиент и очекувањата на „добри времиња“ во иднина им одаа во прилог на земјите потенцијални кандидати за членство во ЕУ и ја олеснија историската одлука на ЕУ за големото проширување во 2004 година.

2. Големата рецесија од 2007 до 2009 година и импликациите врз политиката на проширување на ЕУ

Процесот на интеграција во рамките на ЕУ е вонредно комплексен бидејќи не станува збор само за вклучување на нови земји во рамките на ЕУ (за проширување на ЕУ) туку и за постепено намалување на големите диспаритети во степенот на економската развиеност помеѓу постојните земји членки на Унијата, т.е. за конвергенција на економските и социјалните индикатори на ново примените земји членки на Унијата и на земјите на периферијата кон европскиот просек.

Според нашето мислење, постојат неколку релевантни фактори кои, како последица на кризата, ќе го забавуваат процесот на европската интеграција.

Прво, тешкото заздравување на економиите на ЕУ во пост-кризниот период - Големата рецесија од 2007 до 2009 година, која што

започна во САД, силно ги погоди европските земји. Она што посебно загрижува е фактот дека заздравувањето на економиите на земјите членки на ЕУ оди бавно - значително побавно во однос на американската економија. Практично, во периодот по завршувањето на кризата стапките на економски раст во ЕУ-27 и во Еврозоната се стагнантни, па дури и негативни. Во овој контекст, проблемите на германската економија во периодот по 2011 година, која е моторот на Европа, уште повеќе ја комплицираат ситуацијата.

Табела бр. 1. Стапки на економскиот раст во одделни региони и земји

Регион/ земја	(Годишни промени во %)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
САД	1,9	-0,3	-3,1	2,4	1,8	2,2	1,7
ЕУ-27	3,2	0,3	-4,3	2,1	1,6	-0,3	-0,2
Евروزона	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,5	-0,6	-0,7
Германија	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7	0,3
Југоисточна Европа*	5,5	3,7	-4,3	0,0	1,1	-1,4	0,3

Извор: UNCTAD: *Trade and Development Report*, 2013, p. 2

*Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора.

Ваквите движења имаат сериозни негативни импликации врз интеграциските процеси, особено за регионот на Југоисточна Европа.

Второ, кризата на ЕМУ и на еврото - европската должничка криза, кризата на земјите членки на ЕМУ (економските движења во пост-кризниот период во Еврозоната се положи од оние во ЕУ-27) и случувањата во земјите на „периферијата“, посебно во Грција, за првпат од воведувањето на заедничката валута го загрозија постоењето на еврото. Денес довербата во еврото е разнишана, што дополнително ги усложнува проблемите поврзани со номиналната конвергенција на земјите членки на ЕУ кои се подготвуваат да го воведат еврото. Некои од нив, во екот на грчката криза, јавно се декларираа дека ќе се воздржат од воведување на заедничката валута.

Трето, проблеми со реалната и номиналната конвергенција на економиите на земјите членки и на земјите на Југоисточна Европа надвор од ЕУ - земјите во транзиција што се приклучија кон ЕУ, во првиот бран на проширување, бележеа високи стапки на раст на БДП по жител (во периодот по 2001 - 2005), што беше добро од аспект на реалната конвергенција. Кризата ја наруши динамиката на раст на економиите на ЕУ и се заканува со зголемување на диспаритетите во нивото на економскиот раст, внатре, во рамките на ЕУ, што во суштина значи забавување на

интеграциските процеси. Кризата имаше негативен одраз и придонесе за сериозни макроекономски дизбаланси, т.е. за нарушување на макроекономската стабилност, посебно во Грција, Португалија, Шпанија, како и во некои ново примени земји - Хрватска, на пример, и други. Состојбата е особено тешка за земјите на Западен Балкан, кои сериозно заостануваат во процесот на реалната конвергенција. Кризата ги комплицираше состојбите и во сферата на номиналното приближување, коешто е дефинирано со конкретни нумерички таргети за висината на инфлацијата, каматните стапки и за стабилноста на девизниот курс.

Четврто, отежнат пристап на земјите од Југоисточна Европа кон меѓународните пазари на капитал - кризата драматично ги промени позитивните тенденции во сферата на меѓународното движење на капиталот. Странските директни инвестиции во светот во 2008 година се намалија за 16%, а во 2009 година, дополнително, за 37%. Во земјите на Југоисточна Европа и Комонвелтот на независни држави падот беше уште подрастичен. Светската трговија во 2009 година опадна за 13%, а во ЕУ за 14%, предизвикувајќи пад на извозот на земјите во транзиција за 14%, а на увозот дури за 28% (UNCTAD, 2010 и 2013). Ваквите движења, евидентно, ќе имаат значајни импликации во смисла на забавување на процесите на евроатланските интеграции. Кумулирањето на буџетските дефицити и јавниот долг како одговор на предизвиците на кризата, исто така, го отежнува пристапот на земјите на Југоисточна Европа на пазарите на капитал.

Петто, назадување на дел од Земјите на Западен Балкан во исполнувањето на критериумите за членство во ЕУ во пост-кризниот период - кризата има особено негативни импликации за земјите од Западен Балкан. Економските проблеми на овие земји се евидентни - релативно ниски стапки на економски раст, зголемени буџетски дефицити и јавен долг, висока невработеност и сл. Влошување на состојбите во овие земји е присутно и надвор од економијата. Имено, тие се соочуваат со слаби институции, со корупција и со слаб прогрес во доменот на демократизацијата на општеството. Овие проблеми дополнително ќе го пролонгираат нивниот пат кон приближување и интеграција во ЕУ.

3. Приближувањето на Република Македонија кон ЕУ - клучни економски предизвици

3.1. Краток осврт врз процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ (1996-2016)

ЕУ е најмоќната регионална економска интеграција во светот. Таа изгради вонредно силна економија, широк пазар (28 земји со повеќе од 500 милиони жители), со голема апсорпциска моќ, што е директен резултат на бројноста на населението и високиот доход по глава жител.



ЕУ денес креира, речиси, 25% од светскиот доход, учествува со 16,5% во вкупната светска трговија, во неа е концентрирано 30% од светското знаење итн. (Fratzscher, 2014). Оттука, Република Македонија, како мала земја и мала економија, својата развојна перспектива ја гледа во приклучувањето кон ЕУ, не само како услов за осигурување на економски просперитет туку и како главна претпоставка за втемелување на западните вредности во сите сфери на општественото живеење: осигурување на мир, безбедност, демократија, владеење на правото и респектирање на концептот на мултикултурно општество. Тоа покажува зошто граѓаните на Република Македонија, и покрај пролонгирањето на почетокот на преговорите со ЕУ за членство во Унијата, сè уште силно го поддржуваат процесот на евроатланските интеграции.

Се разбира дека Република Македонија, почнувајќи од прогласувањето на независноста и од раните транзициски години, па сè до денешни дни, вложи многу во интеграцискиот процес – од воспоставување договорни односи со ЕУ во 1996 година (пристап до средствата на Програмата ФАРЕ и Договорот за соработка со ЕУ), преку потпишување на ССА на 9 април 2001 и нејзина ратификација од земјите членки на ЕУ до 1 април 2004 година, доделувањето на статус на земја кандидат за членство во ЕУ, на 17 декември 2005 година, потпишувањето на Финансиската спогодба со ЕУ и пристапот до фондовите на ИПА, па сè до препораката за почеток на преговорите за полноправно членство во ЕУ, во октомври 2009 година, и воспоставувањето на пристапниот дијалог на високо ниво со ЕУ, во март 2012 година.

За жал, по 20 години напорна работа, соработка со ЕУ и помошта што ја добивавме од ЕУ за напредок на земјата во евроинтеграциските процеси, денес, поради тешката политичка и општествена криза, соочени сме со сериозна и реална опасност од „замрзнување“ на нашите односи со ЕУ и понатамошно назадување на нашиот пат кон евроатланските процеси. Секоја влада, без оглед на својата политичка провениенција, е должна да направи сè за земјата да остане на патот кон ЕУ зашто друга алтернатива за Република Македонија, едноставно, не постои. Од друга страна, задача на науката е, со своето знаење и интелектуален капацитет, да го охрабри евроинтеграцискиот процес на земјата, да ги идентификува проблемите и да нуди решенија за нивно надминување и за изградба на економски просперитетна и демократска Македонија во рамките на ЕУ.

3.2. Забрзување на економскиот раст и оспособување на економијата за креирање нови работни места

3.2.1. Кон модел на економски раст во кој приматот му припаѓа на приватниот сектор

Во пазарна економија носител на економскиот раст е приватниот сектор, додека државата (владата) креира општа поволна рамка за развој на бизнисите преку продуктивно инвестирање и пораст на вработеноста. Долг временски период, од 1995 година па сè до 2008 година, значи цели 14 години, Република Македонија бележеше вонредно ниски буџетски дефицити, кои се движеа во распонот од - 0,4% до -1%. Во одделни години (1999 и 2004 год.) буџетското салдо беше урамнотежено, а 2007 имавме дури и благ суфицит. Мал исклучок од ваквата долгорочна тенденција прават само конфликтните 2001 и 2002 година, кога буџетскиот дефицит надмина - 5% (НБРМ). Благодарение на ваквата политика, Република Македонија успеа да креира широк фискален простор (учеството на јавниот долг во БДП во 2008 година изнесуваше само 23%), што е од извонредно значење за дејствување на буџетската политика во услови на надолната фаза на бизнис-циклусот, т.е. во услови на рецесија. Меѓутоа, кон средината на 2008 година Владата најави политика на напуштање на фискалната строгост (IMF 2009, p.10), додека буџетските дефицити (салдото на централниот буџет и фондовите, како % во БДП) почнаа перманентно да се зголемуваат условувајќи брза динамика на кумулирање на јавниот долг на земјата.

Табела бр. 2. Буџетски дефицити и јавен долг на Република Македонија

	(% во БДП)						
Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Буџетски дефицит	-0,9	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,9	-4,2
Вкупен јавен долг - домашен и надворешен	23,0	26,2	27,2	32,0	38,4	40,4	45,9

Извор: НБРМ, *Годишен извештај за 2014*

Податоците потврдуваат дека релативно ниските буџетски дефицити, во мала земја, со скромна извозна перформанса и со стапки на економски раст значително под потенцијалот на економијата, за период од шест години резултираа со дуплирање на јавниот долг. Така, Владата во Република Македонија стана најголем инвеститор и работодавач. Оваа ситуација доведува до појава на феноменот на истиснување на инвестициите на приватниот сектор од економската активност (crowding out effects), кој може да биде индиректен т.е. да се појави како резултат на зголемување на каматните стапки и на цените, односно директен, кој е резултат на редуцирање на расположливите ресурси за инвестиции на приватниот сектор (Sen and Kaуа, 2014). Во случајот на Република Македонија преовладува директниот краудинг аут ефект (crowding out effect),

со сите негативни последици кои од него произлегуваат - Владата, по дефиниција е лош стопанственик, за разлика од приватниот сектор, кој може да осигура далеку поефикасно користење на ресурсите. Оттука, Владата треба брзо да го отвори процесот на фискална консолидација и да креира услови за поголемо инволвирање на приватниот сектор во сферата на економската активност.

3.2.2. Улогата на клучните макроекономски политики со посебен осврт на фискалната одржливост

На патот кон ЕУ за Република Македонија е посебно значајно да ја задржи стабилната макроекономска рамка, како нужна претпоставка за одржлив економски раст во иднина. Креаторите на клучните макроекономски политики (Министерството за финансии и НБРМ) во периодот по 1995 година се стекнаа со драгоцено искуство во имплементацијата на пруденти и добро координирани политики. Она што во поново време загрижува е поставеноста и функционирањето на фискалната политика, т.е. фискалната одржливост на земјата. Во екот на глобалната финансиска криза, т.е. по 2008 година, кога се креираа буџетски дефицити од околу 2,5% (како процент во БДП), нашето мислење беше дека тие можат да се третираат како нормална антициклична мерка во време на рецесија, но и дека тие треба брзо да почнат да се редуцираат. На ваква претпазливост, во тоа време, упатуваа и анализите на ММФ - нивните експерти сугерираа дека веќе по 2011/2012 година, Владата треба да ги намали буџетските дефицити на 2,2% и да преземе натамошни редукции во наредните години за да се создаде фискален простор за интервенции во случај на опаѓање на економската активност во иднина. За жал, тоа не се случи, а состојбата со задолженоста на земјата стана загрижувачка поради следниве причини: (1) динамиката на пораст на јавниот долг е неодржлива - таа оди далеку пред динамиката на пораст на БДП, што доведе до негово дуплирање за релативно краток период; (2) бруто надворешниот долг на земјата (овој го содржи и долгот на корпоративниот сектор) надмина 70% од БДП и според овој критериум земјата е високо задолжена; (3) нормалното сервисирање (исплата) на долгот е во тесна корелација со извозните приходи на економијата, а Република Македонија сè уште е земја со слаба извозна перформанса (и покрај определеното подобрување на структурата на извозот од аспект на степенот на финализација на извозните производи евидентно во последниве неколку години); (4) земјата во голема мера го редуцираше својот фискален простор со непродуктивни јавни инвестиции. Оттука, за да се избегне натамошно зголемување на товарот на долгот (со сите негативни импликации

што произлегуваат од тоа), неопходно е да се утврди јасна динамика на фискална консолидација, т.е. на намалување на буџетските дефицити, се разбира, преку елиминирање на непродуктивната владина потрошувачка и преку пристапи кои во поновата економска литература од оваа област се прилично добро елаборирани (Alesina A., Favero C., and Giavazzi, F. August 2012; Fiti, and Tashevska, 2012).

3.2.3. Подобрување на клучните сегменти на бизнис климата

На бизнис климата (инвестициската клима) ѝ припаѓа посебно значење во поттикнувањето на фирмите за „продуктивно инвестирање, за креирање работни места и за ширење на бизнисите“ (World Bank, 2005). Македонија во изминативе пет-шест години, во одделни сегменти на бизнис-климата (времето за регистрирање и стартирање бизниси, „Регулаторната гилотина“, рамниот данок, подобрување на работењето на катастарот, олеснување на пристапот до градежни дозволи и сл.), постигна релативно добри резултати. Според индикаторите на Светска банка за т.н. леснотија за водење бизнис, Македонија во 2016 година има вонредно висок ранг, т.е. го зазема 12. место меѓу 189 рангирани земји (World Bank, 2016).

Но, овде треба да се има предвид фактот дека методологијата на дуинг бизнис е оптоварена со бројни слабости, на што упатуваат и коментарите на самите автори на оваа публикација, критиките од одделни меѓународни организации, влади и сл., поместени во извештаите за дуинг бизнис. Методологијата е критикувана и од угледниот лондонски „Економист“ (The Economist). Имено, дуинг бизнис рангот на земјите го определува врз база на 10 различни индикатори, но нивното агрегирање и искажување преку т.н. композитни индекси е проследено со сериозни методолошки проблеми. Понатаму, оваа методологија запоставува бројни критериуми кои се значајни за реална оценка на бизнис-климата (безбедноста на земјата, големината на земјата, корупцијата, инволвираноста на политиката во бизнисот, имплементацијата на регулативата, и сл.), а токму во споменативе сегменти на бизнис-климата Македонија стои лошо. Сериозни слабости се присутни и во други сегменти на бизнис-климата, како што се брзина на затворање на бизнисите, ефикасноста (неефикасноста) на судскиот систем, отсуство на алтернативни извори за финансирање на бизнисите (неформален и формален ризичен капитал, лизинг, факторинг и сл.), лоша локална инфраструктура итн. Од друга страна, методологијата ги фаворизира економистите со ниски даноци. Затоа, пред централната влада, а во одделни сегменти на бизнис-климата и пред локалните влади, стојат сериозни

обврски за суштинско подобрување на квалитетот на посочените сегменти на бизнис-климата.

3.2.4. Улогата на МСП, претприемништвото и иновациите

Во Република Македонија, во периодот на транзицијата се формираше релативно богата популација на мали и средни претпријатија (МСП). Просечниот број активни деловни субјекти на 1000 жители во Македонија во 2012 година изнесува 36, што е релативно солиден, иако сè уште недоволен просек, ако се има предвид дека некои студии во САД и Велика Британија сугерираат дека за добро функционирање на една пазарна економија треба да се очекуваат околу 50 - 60 МСП на 1000 жители (Blue Ribbon Report – Macedonia, 2006). Во земјата е постигнат значаен напредок и во формирањето институции кои го поддржуваат растот и развојот на МСП и на претприемништвото. Иако МСП денес имаат доминантно учество во македонската економија (во поглед на бројот на деловни субјекти, во формирањето на БДП и во вработеноста во бизнис секторот), нивната слаба, практично маргинална склоност кон иновирање е најзначајниот ограничувачки фактор за понатамошниот развој на секторот на МСП. Тоа е и разбирливо ако се има предвид фактот дека токму иновациите и претприемништвото се најзаслужни за динамизмот на економската активност.

Табела бр. 3. Иновативни мали, средни и големи претпријатија во Република Македонија (2010 - 2012 година)

Претпријатија според големината	Вкупно	Број на иновативни претпријатија	%	Број на иновативни претпријатија	%
Вкупно	4818	2060	42,8	2757	57,2
Мали	3967	1583	39,9	2384	60,1
Средни	719	377	52,4	342	47,6
Големи	132	100	75,8	32	24,2

Извор: ДЗС, Соопштение бр.2.1.14.25, од 27.06.2014

Во Република Македонија, во периодот 2010 - 2012 година, 42,8% од македонските претпријатија (мали, средни и големи – микро-претпријатијата не се опфатени во анализата) применуваат некаков вид иновација - технолошка (иновирање на производ или процес) и организациска и маркетиншка (ДЗС, 2014). Овој показател е за околу 10 процентни поени понизок од просекот на ЕУ-27. Од друга страна, четирите институционални сектори во Република Македонија (владиниот сектор, бизнис-секто-

рот, високото образование и непрофитниот сектор) заедно издвојуваат само 0,22% од бруто домашниот производ (БДП) за истражување и развој (R&D). Тоа е речиси 10 пати помалку од просекот на ЕУ-27. Во овие рамки, посебно загрижува фактот што македонскиот бизнис-сектор издвојува маргинални износи за (R&D) - само 0,04% од вкупните 0,22%, или во апсолутни износи околу 3 - 4 милиони евра. За споредба, словенечките претпријатија за истражување и развој издвојуваат годишен износ од 660 милиони евра, словачките 174 милиони евра, данските повеќе од 5 милијарди евра итн. (European Commission, 2013, p. 49). Состојбите во овој домен, евидентно, се атипични во однос на оние во развиените земји. Ако македонските претпријатија во вкупните издвојувања за R&D учествуваат со 15% - 20%, бизнис-секторот во ЕУ учествува дури со 60% - 65%.

За подобрување на состојбите, Владата и нејзините агенции, високообразовните и научно-истражувачките институции и бизнис-секторот мораат да дејствуваат во правец на: **(1)** зголемување на издвојувањата од Буџетот за R&D. Јавната поддршка на иновациската дејност е значајна и придонесува за зајакнување на капацитетот на дејствување и на ефикасноста на научните институции, за интензивирање на нивната соработка со соодветните странски институции и за зајакнување на врските наука - индустрија. За постигнување на оваа цел, сугерираме издвојувањата на буџетски средства за R&D да добие третман на недискреционен владин „трошок“ - како што е, на пример, обврската за редовно сервисирање (исплатување) на јавниот долг на земјата. **(2)** Издвојувањата на бизнис секторот за R&D се маргинални, а токму овој сектор треба да има носечка улога во иновациската дејност. Стратегиите за истражувачката и иновативната дејност (Види, на пример, OECD 50, 2011) за подобрување на состојбите често сугерираат да се работи на подигање на свеста на менаџерите и претприемачите за корисноста на иновациите за бизнисот. Кампањите на владата и на нејзините ресори и агенции за промоција на претприемништвото, креативноста и иновативноста, и пошироко за развој на претприемничката култура, се корисни за постигнување на оваа цел. Овие промоции, меѓу другото, треба да се сосредочат и на подигање и подобрување на третманот и статусот на успешните претприемачи, менаџери и иноватори во општеството. **(3)** Засилувањето на конкурентниот притисок во економијата може да одигра клучна улога во поттикнувањето на фирмите за иновирање. Тоа претпоставува и понатаму посветено да се работи на подобрување на инвестициската клима во земјата, на спречување на монополистичко однесување и на злоупотреба на монополистички позиции на одделни фирми, транспарентност и праведност во сферата на јавните набавки, елиминирање на корупцијата, напуштање на практиката на инволвирање на политиката во бизнисот и

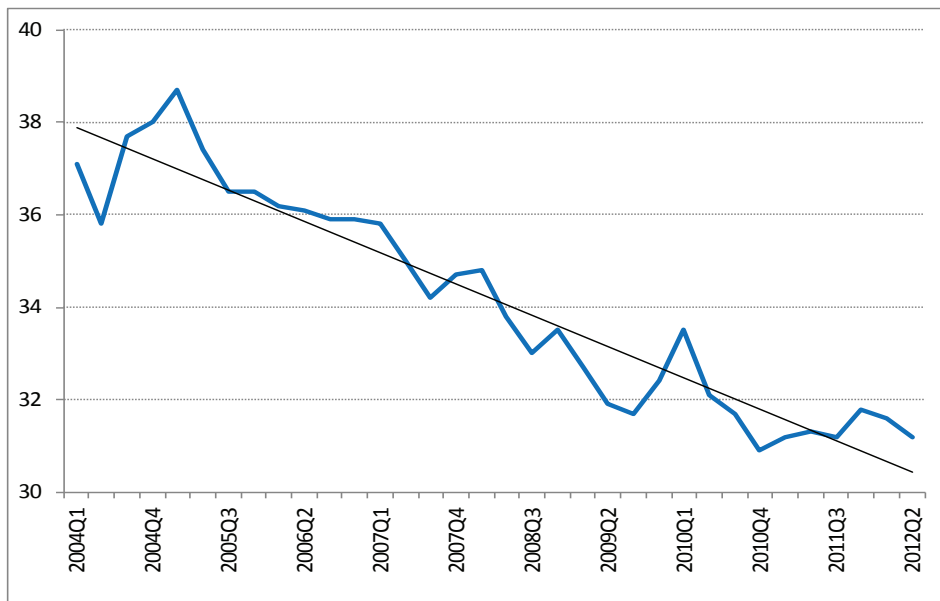
сл. **(4)** Подобрувањето на пристапот на бизнисите до средства за финансирање на нивниот развој е, исто така, вонредно значајно за интензивирање на иновациската активност на фирмите. Во овој контекст посебно е значајно да се оди со докапитализација на Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР). Парите од Буџетот кои би се издвоиле за оваа намена би претставувале добра, продуктивна владина инвестиција затоа што операционализацијата на кредитите главно им е препуштена на комерцијалните банки, кои средствата до крајните корисници ги пласираат според строги банкарски критериуми. **(5)** Формирањето на Фондот за иновации и технолошки развој претставува значаен чекор напред не само кон олеснување на пристапот до средства за финансирање на растот на високоиновативни старт ап бизниси туку и кон афирмација на нови пристапи во поддршката на иновативната активност на македонските претпријатија (ризилен капитал, т.е. сопственички капитал (equity) и сл.). **(6)** Осмислување и конципирање на посебни даночни олеснувања (тоа го прават многу земји во светот) за поттикнување на иновативната активност во земјата. **(7)** Зајакнување на врските и соработката помеѓу индустријата и науката имаат круцијално значење за подигање на иновациската активност во бизнис-секторот итн.

3.2.5. Пазарот на труд

Република Македонија е земја со енормно висока невработеност од долгорочен и структурен карактер, што упатува на постоење сериозен дисбаланс помеѓу понудата и побарувачката на труд според квалификациите. Од друга страна, лошата образовна структура на невработените и долгото чекање за вработување упатуваат и на постоење на феноменот на „обесхрабрани работници“. Високата невработеност креира и високи општествени трошоци – економски, социјални и загуби на Буџетот и социјалните фондови. Иако невработеноста е „стар“ проблем (уште во текот на 1980-тите години стапката на невработеност беше повисока од 20%), нејзиниот пораст особено дојде до израз во раните транзициски години, со интензивирањето на процесот на приватизација и реструктурирање на секторот на претпријатијата, достигнувајќи рекордни 37,3% во 2005 година. Потоа, стапката на невработеност манифестира константна тенденција на намалување – во изминатава деценија таа е сведена на околу 26%, т.е. намалена за 10 процентни поени во однос на 2006 година. Меѓутоа, ваквиот резултат содржи една нелогичност во смисла на отсуство на негативна поврзаност помеѓу движењето на БДП (производниот јаз) и стапката на невработеност, како индикатор за пазарот на труд, што не е во согласност со економската теорија. Овој проблем, поопстојно е испитуван, со примена на квантитативни методи на економска анализа, во

еден наш труд од 2013 година.¹ Од приложениот графикон може да се утврди постоење надолен линеарен тренд на стапката на невработеност, кој коинцидира со период на забавување на економската активност во земјата (од 2009 година), што е спротивно на економската теорија.

Графикон 1. Стапката на невработеност и нејзиниот линеарен тренд за периодот: 2004 кв.1 - 2012 кв.2



Извор: Пресметки од авторите врз основа на податоци од ДЗС и Еуростат

Слични резултати добивме и со пресметка на јазот на стапката на невработеност и на БДП на Република Македонија врз основа на ХП филтер методот за периодот: 2004 кв.1 - 2012 кв.2 (Фити и др., 2013, стр. 106-108). Ваквите движења се и поттик за натамошни истражувања, т.е. за идентификација на причините за отсуството на негативна поврзаност помеѓу производниот јаз и јазот на невработеноста во македонската економија и за утврдување на фактичката состојба на пазарот на труд. Заради постигнување на оваа цел, мислиме дека е неопходно:

- Да се утврди во која мера намалувањето на бројот на невработените се должи на направените измени во законската регулатива (со што се отвори можност лицата кои порано

¹ Т. Фити, В. Филиповски, Ј. Богоев и П. Трпески: Потенцијалниот бруто-домашен производ и природната стапка на невработеност во Република Македонија, изд. ЦСИ на МАНУ, МАНУ 2013, Скопје – трудот произлезе од ангажманот на авторите во истоимениот научно-истражувачки проект кој се реализираше во Центарот за стратешки истражувања на МАНУ, под раководство на акад. Таки Фити.

се пријавувале во АВРМ исклучиво заради искористување на правото за здравствено осигурување да бидат тргнати од евиденцијата на невработени), а во која мера на отворање нови работни места?

- Во рамките на нововработените лица значајно е јасно да се разграничи кој дел од нововработените се однесува на вработување во бизнис-секторот, а кој дел во други институции - посебно во јавната администрација на централно и локално ниво? Последново е особено значајно бидејќи вработувањето во јавната администрација, со мали исклучоци, не е базирано на економски критериуми - токму овој факт може да даде одговор зошто во одредени потпериоди од транзицијата соодносот помеѓу јазот на невработеноста и производниот јаз е атипичен, односно не е во согласност со економската теорија.
- Дали и колку други владини мерки (реализација на активни пристапи на пазарот на труд, субвенционирање на земјоделството и сл.) придонеле за отворање нови работни места, односно за префрлање на дел од фактички вработените во неформалниот сектор (сивата економија) во формалниот сектор на економијата?
- Подобрување на статистичката евиденција, посебно онаа за утврдување на реалните движења и промени на состојбите на пазарот на труд е извонредно значајно – последниот попис во Република Македонија се спроведе во 2001 година, а во меѓувреме настанаа крупни промени во бројноста и структурата на населението – како поради природните така и поради механичките движења на популацијата. Ваквата состојба ги става под знак прашалник веродостојноста и аналитичката вредност на значајни индикатори за пазарот на труд во Република Македонија.
- Зголемување на транспарентност на одговорните владини ресори и институции за пазарот на труд, продлабочени анализи на владините експерти за ефектите од одредени политики (на пример, од примената на активни мерки на пазарот на труд, од субвенционирање на земјоделството и сл.), како и соодветен напор на науката, т.е. истражувачите на оваа проблематика.

4. Зголемување на кредибилитетот и капацитетот на дејствување на клучните економски институции

Република Македонија проаѓа низ тешка општествена и политичка криза, која што многу брзо ќе се пренесе и во економската сфера. Криза-

та на институциите (нивната партизираност, политизираност и изгубен кредибилитет, а со тоа и нивната слаба ефикасност и слаб капацитет на дејствување) се повеќе од евидентни. Во современата економска литература посебно се нагласува значењето на четири видови институции за економскиот раст на земјите: институции одговорни за самото креирање на сопственичките права (во прв ред судскиот систем); институции одговорни за домените на пазарен неуспех (претпријатија со елементи на природен монопол, негативни и позитивни екстерналии, асиметрични информации и сл.); институции одговорни за макроекономската стабилност (Централната банка и Министерството за финансии) и институции одговорни за социјалната заштита, социјалното осигурување и за прераспределба на доходот (пензискиот систем, другите социјални фондови, шемите за заштита на невработените и сл.) (Acemoglu, 2003; Rodric and Subramanian, 2003). Најсериозните проблеми на Република Македонија се лоцирани во сферата на судскиот систем - тоа е тема што посебно е разработена во трудовите за оваа конференција. Помеѓу економските институции посебно значење им припаѓа и на **регулаторните институции**, кои треба да се етаблираат и развиваат како самостојни и независни во согласност со стандардите на развиените земји. Тоа во целост се однесува и на легислативата во оваа област. Потребно е подобрување на третманот на овие институции од страна на самата Влада. Ова е особено значајно зашто овие институции често се третираат како ресори од втора и трета линија и служат за меѓупартиски раскусурувања при поделба на функционерските места. Не треба да се заборави дека регулацијата бара специфичен фонд на знаења. Оттука, регулаторните институции треба да се екипираат со млади и добро едуцирани и способни кадри, кои ќе учат низ работа, но и низ перманентно образование во земјата и во странство. Порано констатиравме, и тоа е факт, дека Министерството за финансии и НБРМ, во периодот по 1995 година, се стекнаа со драгоцено искуство во имплементацијата на пруденти и добро координирани политики. Се разбира, неопходно е во иднина да се зголеми транспарентноста на Министерството за финансии и неговата одговорност за подобрување на структурата на буџетските трошоци и намалување на непродуктивната владина потрошувачка. Во доменот на социјалната сфера најсериозен проблем е одржливоста на пензискиот систем на земјата - буџетските трансфери до државниот пензиски фонд се во постојан пораст и достигнуваат околу 50% од сумата за исплата на пензии. проблемот ќе се заострува и во иднина - поради процесот на стареење на населението. Оттука, неопходни се сериозни и комплексни реформи во оваа сфера со комбинација на различни пристапи - зголемување на старосната граница, зголемување на придонесите, забрзување

на растот и стапката на вработеност, нелинеарно распоредување на товарот од реформите врз различните категории пензионери и сл.

Круцијално прашање и проблем е овде како да се принуди политиката да се откаже од доминацијата врз институциите. Независноста и ефикасноста на институциите се критериум за доброто владеење и услов за нашето пристапување кон ЕУ. Нашиот статус на земја кандидат за членство во ЕУ нè обврзува на овој тип реформи. Оттука и механизмите на „притисок“ на ЕУ за имплементација на реформите во земјите аспиранти за членство во Унијата се легитимни. Затоа, најрационално е тоа сами да го направиме (и пред сè заради нас) - во спротивност не ќе можеме да претендираме за членство во ЕУ.

Заклучок

Авторите на овој труд мислат дека нема развојни перспективи за Република Македонија надвор од евроатланскиот интеграциски процес. Оттука, на патот кон ЕУ, Република Македонија треба да се справува со бројни економски предизвици од кои посебно значајни се следниве: (1) прифаќање модел на економски раст во кој примарната улога ќе му припадне на приватниот сектор, а не на државата (владата), за да се избегнат проблемите од претераното инволвирање на владите во економската активност (пред сè проблемот на краудинг аут) и да се осигури ефикасно користење на ограничените ресурси; (2) брзо отворање процес на фискална консолидација (преку комбинација на пристапи кои се добро елаборирани во трудовите на проминентни макроекономисти во периодот по Големата рецесија) за да се спречи брзиот и неодржлив раст на јавниот долг на земјата, присутен во периодот по 2008 година; (3) ангажирање на централната и на локалните власти во подобрувањето на некои од клучните сегменти на инвестициската клима - елиминирање на корупцијата, напуштање на практиката на инволвирање на политиката во бизнисот, зголемување на ефикасноста на судскиот систем, подигање на квалитетот и ефикасноста на економската и општествената регулација на бизнисите и подобрување на инфраструктурата - патишта, железница, гасификација и сл. (4) подигањето на иновативната активност на бизнисите - особено преку засилувањето на конкурентниот притисок во економијата; (5) забрзувањето на растот и оспособувањето на економијата да креира нови и продуктивни вработувања (вработувања во бизнис-секторот, а не во јавната администрација), како и преиспитување на одделни владини политики на пазарот на труд - субвенциите во земјоделството, субвенциите во индустриските зони, активните политики на пазарот на труд и сл., за да се селектираат оние со докажани ефекти; (6) во доменот на институциите најзначајно е зголемувањето на независ-

носта, капацитетот на дејствување и кредибилитетот на судскиот систем и на регулаторните институции. Комплексни реформи се неопходни и во пензискиот систем со комбинација на различни пристапи - зголемување на старосната граница, зголемување на придонесите, забрзување на растот и на стапката на вработеност, нелинеарно распоредување на товарот од реформите врз различните категории пензионери.

Користена литература

Acemglu, D. "Root Causes – A Historical approach to assessing the role of institutions in economic Developing", *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.

Alesina, A., Favero, C. and Giavazzi, F. "The output effect of fiscal consolidations", трудот е дел од *Growth and Sustainability Policies for Europe (Gras p project (244725) funded by the European Commission's 7th Framework Programme)*, August 2012.

Alesina, A. "Fiscal Policy after the Great Recession", Published online: 12 September, International Atlantic Economic Society, September 2012.

Blue Ribbon Report - Macedonia, UNDP - Project, Skopje, 2006.

Chouaib, E. and Jeanneret, A. "La Crise de la Dette en Europe", HEC Montréal, Québec, 2015 ([www.alexandrejeanneret.com/cariboost_files/Crise de la dette.pdf](http://www.alexandrejeanneret.com/cariboost_files/Crise_de_la_dette.pdf)).

Државен завод за статистика на Република Македонија, Соопштение бр. 2.1.14.25, од 27.06.2014, Скопје, 2014.

The Economist: "Charlemagne - Europe on the rack", June 30th, 2012.

The Economist: "Briefing The Bond market - To strive, to seek, to find, and not to yield", June 30th, 2012.

The Economist: "Inching towards integration", July 30th, 2012.

The Economist: "The Finn red line", August 25th, 2012.

The Economist: "The world's biggest economic problem", October 25th, 2014.

Фити, Т., Филиповски, В., Богоев, Ј. и Трпески, П. *Потенцијалниот бруто – домашен производ и природната стапка на невработеност во Република Македонија*, изд. ЦСИ на МАНУ, МАНУ, Скопје, 2013.

European Commission, Innovation Union Competitiveness Report, 2014.

Fiti, T. "The Phenomenology of the European Debt Crisis", in *Crossroads*, The Macedonian Foreign Policy Journal, Vol.III, NO 3, July 2013.

Fiti, T. and Tashevska, B. "Problems of Fiscal consolidation in the Post-crisis Period - Lessons for the Republic of Macedonia", *Contributions*, Section of Social Sciences, XLIII 1-2 Macedonian Academy of Sciences and Arts, Skopje, 2012.

Fiti, T. and Antovska, M. "La Crise Economique et Financière Européenne et ses implications sur le processus d'intégration", Реферат презентирани на 11 Конгрес на L'Association internationale d'étude du Sud - Est européen, Sofija, 31.08 - 4.09.2015.

Fratzscher, M. "Give weight to the EU's voice", *DE Magazin Deutschland*, 1/24, 2014.

International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2012.

Kouretas, G. and Vlamis, P. "The Greek Crisis: Causes and Implications", *Panoeconomicus*, No 4/2010, Novi Sad, 2010.

Министерство за финансии на Република Македонија – Билтени, за соодветните години.

Министерство за финансии на Република Македонија и UNDP: Приближување кон Европската Унија: Предизвици и можности, Скопје, 2009.

НБРМ- Годишни извештаи, за соодветните години.

NBER: Евиденција на бизнис – циклусите во САД (<http://www.nber.org/succlesmain.html>)

OECD Republic of Macedonia: Review of the National Innovation System, OECD Development Center, Paris, 2011.

Rodric, D. and Subramanian, A. "The Primacy of institutions", *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.

Sen, H. and Kaya, A. "Crowding - Out or Crowding - In Effects? Analyzing the Effects of Government Spending on Private Investment in Turkey" in *Panoeconomicus*, No 6, Novi Sad, 2014.

UNCTAD: *Trade and Development Report*, 2007.

UNCTAD: *Trade and Development Report*, 2010.

UNCTAD: *Trade and Development Report*, 2013.



Villaverde, H.F., Garicano, L. and Santos, T. "Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone", *Journal of Economic Perspectives* - Volume 27, Number 3, Summer 2013 - Pages 145-160.

World Bank: Doing Business 2016, Measuring Business Regulations, 2016.

World Bank: World Development Indicators: Science and Technology, 2014.

РАСТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА ВО УСЛОВИ НА ЗГОЛЕМЕНА КОНКУРЕНТНОСТ

Здравата макроекономска поставеност, заедно со спроведените структурни реформи, придонесе Македонија релативно успешно да излезе на крај со предизвиците што произлегоа од светската економска и европска должничка криза. Фискалниот стимул, кредитниот раст и странските инвестиции придонесоа земјата, споредено со земјите од регионот и ЕУ, да оствари релативно повисоки стапки на економски раст. Така, во периодот од почетокот на кризата досега просечната стапка на раст на БДП во Македонија изнесува 3%, во услови кога просечниот раст во ЕУ изнесува 0,7%, а во еврозоната 0,5%. Позитивните резултати за растот, придружени со намалената невработеност и зголемената отпорност на економијата на надворешните влијанија, создаваат солидни предуслови за обезбедување економска стабилност и забрзување на стапките на економски раст. Од особено значење е тоа што заздравувањето на македонската економија од кризата беше придружено и со промени на моделот на економски раст преку зголемување на придонесот на извозот и на бруто-инвестициите во растот на економијата. Периодот на криза се искористи за да се спроведат значајни економски политики и крупни структурни реформи со долгорочни ефекти. Во насока на зголемување на конкурентноста на економијата спроведени се мерки за: 1) подобрување на инфраструктурата, 2) подобрување на деловната клима и регулаторното окружување и 3) мерки за поддршка на иновациите и на инвестициите во ноу-хау (know-how) и нови технологии.

Подобрувањето на инфраструктурата претставува еден од основните предуслови за зголемување на конкурентноста на македонската економија. Реализацијата на крупни инфраструктурни проекти има повеќекратни економски ефекти, кои се огледуваат преку намалување на транспортните трошоци, отворање нови работни места, стимулирање раст во градежниот сектор и поттикнување странски директни инвестиции. Во изминатиот период во Македонија се реализираа голем број

* Министерство за финансии на Република Македонија

** Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, Влада на Република Македонија

инфраструктурни проекти, а дел од нив се во тек на реализација: во тек е изградба на три автопатски делници, со чија реализација ќе се зголеми автопатската мрежа во Македонија за 50% (Демир Капија - Смоквица, Скопје - Штип и Кичево - Охрид); изградена е обиколницата околу Скопје; реконструирани се регионални патишта во должина од 500 км и локални патишта во должина од 700 км; започната е изградба на пругата кон Бугарија и ново железничко поврзување со Грција, како и проектирање пруга кон Албанија; набавени се нови товарни вагони и патнички композиции за развој на железничкиот сообраќај; подобрени се условите за авиосообраќај преку модернизација на аеродромите во Скопје и во Охрид и воведување дваесетина нови авионски линии, со што превозот на патници се зголеми повеќе од двојно.

Исто така, реализирани се и голем број инвестиции во енергетиката преку проектите за модернизација на термоелектраните, обезбедувањето дополнителни наоѓалишта за јаглен, изградба на нови и ревитализација на постојните хидроцентрали и инвестиции во обновливи извори на енергија, како и започнување на проектите за гасификација, со што ќе се обезбеди енергетска стабилност на долг рок и диверзификација на изворите на енергија. Голем број значајни инвестиции има и за подобрување на здравствената, образовната и комуналната инфраструктура. Како резултат на растот на капиталните расходи од Буџетот на Република Македонија и растот на приватните инвестиции, бруто-инвестициите во 2015 година достигнаа 31,9% од БДП, што е историски највисоко ниво од осамостојувањето.

Во насока на поедноставување на работењето на фирмите, намален е регулаторниот товар преку поедноставување на административните постапки, скратување на времето за добивање на потребните дозволи, лиценци и решенија, како и намалување на трошоците. Една од најкрупните реформи за создавање поволна бизнис-клима во Македонија е даночната реформа со која во 2007 година беше воведен системот на рамни даноци. Со оваа реформа се овозможи физичките и правните лица да плаќаат персонален данок на доход и данок на добивка по единствена даночна стапка, која изнесува 10%. Во врска со дополнителното намалување на трошоците на работодавачите за нивните вработени, намалени се и придонесите за социјално осигурување од 32% на 27%. Како резултат на спроведената даночна реформа, денес Македонија е земја со најниска ефективна даночна стапка во Европа и една од земјите со најниско даночно оптоварување во светот. Покрај мерките во областа на даночниот систем, бизнис-климата беше значително подобрена и преку реализацијата на проектот „Регулаторна гилотина“, со кој во голема мера се поедноставија административните постапки и се намалија трошоците и



времето на чекање за фирмите. Македонија редовно добива признание за спроведените мерки за подобрување на бизнис-климата преку постојаното подобрување на рангот на најдобрите земји за водење бизнис во рамки на реномираниот извештај на Светска банка „Дуинг бизнис“, па така во извештајот за 2016 година земјата е рангирана на 12. место во светот.

Мерките за подобрување на инфраструктурата и бизнис-климата несомнено создаваат конкурентска предност на целокупната економија. Овие мерки претставуваат јавни добра, кои подеднакво ги користат сите економски субјекти без оглед на иновативниот капацитет и потенцијал. Поради тоа, нивното влијание врз подобрувањето на конкурентската позиција на економијата може да биде ограничено и да не ги даде посакуваните резултати. Во таа насока, создавањето и развојот на инфраструктурата во технолошко-индустриските развојни зони (ТИРЗ) претставува дополнителна поддршка за привлекување технолошко напредни фирми, што создаваат добра со повисока додадена вредност и имаат висок извозен потенцијал. На краток рок овие фирми ја подобруваат конкурентноста на економијата и влијаат врз зголемување на отпорноста на македонскиот извоз на надворешни влијанија, а на долг рок им нудат можност за соработка на другите компании, односно имаат позитивни екстерналии и ефект на прелевање нови знаења и технологии, особено во индустријата.

Политиката на отворање и развој на ТИР зони се покажа успешна и нивната атрактивност е потврдена од магазинот *fDi Intelligence* на *Фајненшл Тајмс* (*Financial Times*), при што истите се најдоа во групата „Топ 50 слободни зони на иднината“ за 2012/2013 година, а ТИРЗ Скопје 1 и 2 ја добија наградата за „Најдобра слободна зона за големи корисници во Европа“ во глобалниот извештај за слободни зони за 2014 година. Во периодот до 2016 година во Македонија се отворени 14 технолошко-индустриски развојни зони, во кои активно работат или ја реализираат својата инвестиција 23 компании. Отворањето на овие капацитети придонесе за намалување на невработеноста бидејќи се ангажира значаен дел од расположливата работна сила, а преку континуираните обуки на вработените, трансферот на нови знаења и подобрените организациски вештини се зголемува и продуктивноста. Овие технолошки напредни компании овозможиле извозот од ТИР зоните да достигне 1,5 милијарда евра во 2015 година, што претставува 36% од вкупниот извоз на стоки од Македонија.

Исто така, во соработка со Светска банка и Меѓународната финансиска корпорација се спроведува Пилот-програма за развој на добавувачи и Програма за поврзување на домашните со странските компании

од автомобилската индустрија, кои имаат за цел полесно вклучување на домашните компании во синцирот добавувачи на странските компании. Според расположливите податоци, околу 500 македонски компании директно соработуваат со инвеститорите во зоните. Имено, странските компании ангажираат локални добавувачи на сировини и услуги, како градежни активности, транспорт и логистика, сервисирање машини и опрема, обезбедување, угостителство и други услуги. Притоа, вкупната вредност на набавките од домашни компании направени од страна на компаниите во ТИРЗ во 2015 година изнесувала околу 46 милиони евра. Од нив, околу 37% отпаѓаат на градежни услуги и материјали, околу 9% се интермедијарни производи во производството, додека останатите 54% ги сочинуваат други добра и услуги.

За да се поддржи работата на домашните компании, кои имаат потенцијал за создавање поголема додадена вредност, формиран е Фонд за иновации и технолошки развој, чија главна цел е подобрување на пристапот до финансиските средства преку кофинансирање и грантови за иновации и технолошки развој. Средствата од Фондот се доделуваат за основање нови иновативни компании, зајакнување на технолошките стандарди и подобрување на квалитетот на работење, комерцијализација на иновациите и создавање производи и услуги со поголема додадена вредност. Во првата година од работата на Фондот обезбедени се средства преку четири финансиски инструменти во износ од над 1,3 милиони евра за поддршка на 33 иновативни компании. Полесен пристап до финансиски средства за фирмите е овозможен и преку финансиските инструменти на Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР), како и преку кредитната линија со поволни каматни стапки на Европската инвестициска банка (ЕИБ), која обезбеди значителна поддршка за македонските фирми во износ од 350 милиони евра.

Исто така, важно е да се нагласи дека квалитетот на образованието е клучен фактор за развој на човечкиот потенцијал. Инвестициите во образованието даваат најдобри резултати на долг рок во зголемување на вкупната конкурентност на земјата и потенцијалот за раст. Во таа насока, Владата во изминатиот период спроведе бројни реформи во оваа област. Средното образование е задолжително, подобрена е достапноста до високото образование и обезбедена е поддршка за најдобрите студенти. Се реализираат инвестиции за подобрување на инфраструктурата и условите за настава преку воведување современи наставни програми и алатки. Со набавката на современи лаборатории се создадоа услови за развој на научно-истражувачката дејност во високообразовните установи, а истите може да се користат и од страна на компаниите.



Во изминатиот период беа отворени Универзитетот за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ во Охрид и Факултетот за информатички науки и компјутерско инженерство во Скопје, со што се зголеми бројот на високообразовни институции, а во насока на стимулирање на студирањето на техничките факултети се воведоа стипендии за студенти кои студираат на природно-математичките, техничко-технолошките, биотехничките и информатичките факултети. Овие инвестиции придонесуваат кон создавање квалификувана и конкурентна работна сила, односно прилагодување на понудата на труд преку создавање кадри со соодветно образование, вештини и способности. Потврда за успешноста на спроведувањето на мерките за подобрување на конкурентноста се бележи и кај Глобалниот индекс за конкурентност на Светскиот економски форум. Според овој индекс, Македонија во 2015-2016 година е рангирана на 60. место во светот, што претставува подобрување за 34 места во споредба со 2007 година.

Во наредниот период останува обврската сите чинители во Македонија, јавниот сектор, академската заедница и приватниот сектор да продолжат да работат со уште позасилено темпо на сите аспекти за подобрување на конкурентноста. Тоа е единствен начин Македонија да се реструктурира во земја чија економија е базирана на знаење, како единствен начин за забрзана конвергенција кон развиените земји од ЕУ и подобрување на животниот стандард.

ПРОБЛЕМИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА НОМИНАЛНАТА И РЕАЛНАТА КОНВЕРГЕНЦИЈА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ И ЕМУ

Вовед

Процесот на зачленување на Р Македонија во ЕУ е долгорочен и условен од исполнување бројни политички, правни и економски критериуми. Исполнувањето на овие критериуми треба да обезбеди задоволителен степен на политичка, правна и економска конвергенција на Р Македонија кон стандардите на ЕУ. За разлика од првите два критериуми, економските критериуми се само делумно формализирани и главно се однесуваат на номинални економски варијабли дефинирани и воспоставени во договорот од Мастрихт: ценовна стабилност, одржливост на јавните финансии, стабилност на девизниот курс и изедначеност на долгорочните каматни стапки. Анализата на движењето на овие варијабли вообичаено се користи за оценка на номиналната конвергенција на земјата. Покрај формалните економски критериуми, во економската литература која се занимава со конвергенцијата на европските економии, идентификувани се бројни други критериуми со кои се осигурува конвергенцијата на економските структури и кохезијата на земјите членки и земјите кандидати за членки во ЕУ. Анализата на движењето на овие критериуми (реален БДП по глава на жител, трговска интегрираност, хармонизираност на економската структура, достигнувања на пазарот на труд) вообичаено се користи за оценка на реалната конвергенција на земјата. Таа се дефинира како приближување на економскиот стандард на една земја кон нивото на друга развиена земја или група земји. Предмет на истражување во овој труд е напредокот на македонската економија во исполнувањето на критериумите за номинална и реална конвергенција. Преку анализа на најразлични економски варијабли, трудот настојува да ја утврди динамиката на конвергенција и да даде оценка за спремноста и подобноста на

* Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Економски факултет - Скопје

земјата за интеграција. Притоа, оценката за соодветноста на динамиката на конвергенција на македонската економија се изведува врз основа на компаративна анализа со достигнувањата на поновите земји членки на ЕУ во процесот на нивна конвергенција кон монетарната интеграција. Тоа, воедно, помага да се идентификуваат проблемите и предизвиците со кои ќе се соочи Р Македонија во наредниот период.

1. Реална конвергенција на македонската економија

Конвергенцијата претставува процес кој го опишува напредокот на земјата во елиминирање на диспаритетите во нивоата на аутпут и доход. Во литературата постојат две основни мерки на процесот на реална конвергенција, познати како β (бета)-конвергенција и σ (сигма)-конвергенција (Barro, 2004). Првиот показател ја покажува тенденцијата на посиромашните земји да се приближат до нивото на развиеност на побогатите земји (вообичаена тенденција е посиромашните земји да растат побрзо од поразвиените земји). Реализацијата на оваа конвергенција зависи од интерните економски политики и други специфични фактори на земјата и во основа покажува колку долго ќе трае процесот на конвергенција. Вториот показател ја покажува тенденцијата на намалување на разликите меѓу нивото на доход по глава на жител меѓу одделни земји во текот на времето (Barro and Sala-i Martin 1990, Barro *et al.* 1991).

1.1. Мерење на реалната конвергенција на македонската економија - анализа на индикатори

Имајќи ја предвид мултидимензионалната природа на реалната конвергенција, анализата на процесот на реална конвергенција на Р Македонија кон ЕУ ја вршине со помош на следниве показатели: БДП по глава на жител (според стандардот на куповните сили), отвореноста на македонската економија и пазарната интеграција со ЕУ, стапката на невработеност, стапката на сиромаштија, нивото на продуктивност на трудот, нивото на платите и структурата на БДП. Заради утврдување на соодветноста на нивото и динамиката на реална конвергенција на македонската економија, како репер ќе послужат искуствата и остварувањата на поновите земји членки на ЕУ. Затоа, во анализата на поодделните индикатори за реална конвергенција ќе бидат вклучени и овие земји.

1.1.1. БДП по глава на жител според паритет на куповна моќ

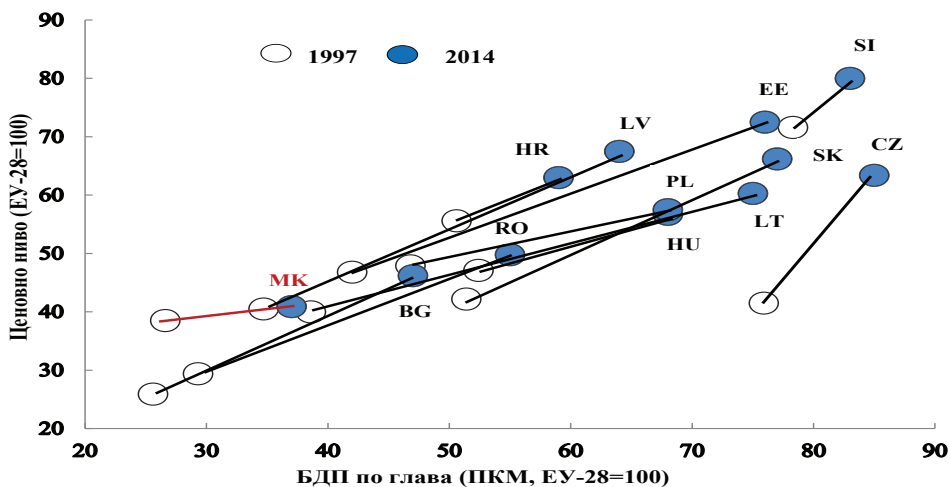
Мерено според најпотребуваниот индикатор за реална конвергенција, БДП по глава на жител пресметан според паритетот на куповна



моќ (ПКМ)¹, македонската економија во изминатите 20 година не реализирала позначајна стапка на реална конвергенција (графикон1). Имено, БДП по глава на жител забележал скроман пораст од 27% во 1997 година на 37% во 2014 година од просечниот БДП по глава на жител на 28-те земји членки на ЕУ. Порастот од 10 пп е значително помал во однос на најголемиот број нови земји членки во ЕУ (земјите кои влегоа во ЕУ во 2004 и 2007 година). Притоа, динамиката на реална конвергенција е најголема кај балтичките земји (пораст од 30-36 пп), а значителна динамика забележаа и Романија, Словачка, Бугарија и Полска (пораст од 21-26 пп). Динамиката на реална конвергенција на македонската економија е речиси идентична со онаа на Хрватска и Чешка, а повисока од онаа на Словенија (кумулативен пораст од само 5 пп). При ваквата споредба треба да се има предвид и почетното ниво/стартната основа на конвергенција на поодделните земји – во 1997 година БДП по глава на жител во Словенија изнесувал 78%, во Чешка 76%, а во Хрватска 51% од просечниот во ЕУ, што е значително повисока стартна основа од Р Македонија (27%). Ова е значајно од причина што согласно неокласичната теорија на растот, економиите со пониско почетно ниво на доход имаат тенденција да растат побрзо во споредба со економиите со повисоко иницијално ниво на доход. Имајќи го предвид ова, најдобро е динамиката на реална конвергенција на Р Македонија да се спореди со земји кои имаат иницијално слични нивоа на доход (Бугарија и Романија). Ваквата анализа покажува значително заостанување на македонската економија во процесот на реална конвергенција (стапката на реална конвергенција е повеќе од двојно помала). Ваквата бавна динамика на реална конвергенција доведе Р Македонија тековно да има најниско ниво на животен стандард од сите земји членки во ЕУ (БДП по глава на жител изнесува 37% од просекот на ЕУ).

¹ БДП по глава на жител пресметан според паритетот на куповна моќ го исклучува влијанието на разликите во ценовното ниво и ја мери количината на стоки и услуги кои се произведени во економијата. Овој индикатор се користи и како мерка за споредба на животниот стандард помеѓу земјите.

Графикон 1 Конвергенција на БДП по глава на жител и на ценовното ниво на поновите земји членки и Р Македонија во периодот од 1997 до 2014 година



Извор: ЕУРОСТАТ, сопствени пресметки и прилагодувања

Исто така, од графиконот 1 може да се види дека заостанувањето во реалната конвергенција доведува Р Македонија да има најниско ценовно ниво во споредба со сите земји членки на ЕУ. Во целиот анализиран период (1997-2014) не е забележано позначајно приближување на ценовното ниво во Р Македонија кон просечното во ЕУ (мал пораст од 2 пп), со што ценовното ниво е на приближно идентично растојание како и БДП по глава на жител. Графиконот јасно покажува дека процесот на приближување на БДП по глава на жител на одредена земја е секогаш следен со процес на приближување и на ценовното ниво кон просечното на ЕУ. Во голем број земји, речиси е идентично приближувањето на БДП по глава на жител и на ценовното ниво (линија под агол од 45° на графиконот 1). Според тоа, паралелно со процесот на конвергенција на БДП по глава на жител треба да се очекува и зголемување на ценовното ниво во македонската економија, и тоа со приближно идентично темпо.

Покрај генералниот тренд на реална конвергенција во последните 20 години, интересни се анализите за остварувањата на земјите во поделни временски периоди (табела 1). За таа цел, во анализата се разграничени три потпериоди: 1997-2003 година, како период пред влезот на 10-те земји во ЕУ; 2004-2008 година, како период по влезот на новите земји во ЕУ до избувнувањето на кризата, и 2009-2014 година, како период по избувнувањата на кризата. Со ваквото разграничување се настојува да се опфати динамиката на реална конвергенција

на земјите пред влезот во ЕУ, ефектите од влезот на ЕУ и ефектите од кризата врз процесот на реална конвергенција.

Во најголем број од анализираниите земји најзначајна динамика на реална конвергенција е остварена во периодот 2004-2008 година, што укажува на позитивни ефекти од членството во ЕУ. Како последица од кризата, во периодот по 2008 година регистрирано е извесно забавување на динамиката кај речиси сите земји кои се предмет на анализа (со исклучок на Полска). Во случајот на Р. Македонија, забележана е стагнација на реалната конвергенција во периодот 1997-2003 година, што е различно од остварувањата на другите земји. Во периодот 2004-2008 година динамиката на остварената конвергенција на македонската економија заостанува во споредба со другите земји, особено со оние со приближно ниво на животен стандард. Мали придвижувања се направени во пост-кризниот период, кога динамиката на реална конвергенција на македонската економија беше во линија со просечните остварувања на анализираниите земји (кај Словенија и Хрватска беше регистрирана негативна динамика).

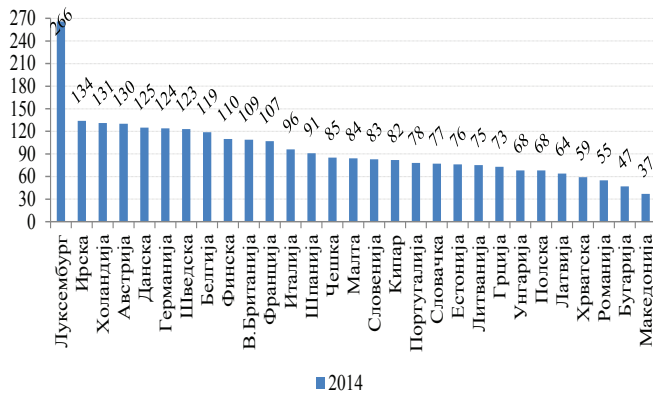
1.1.2. Отвореност и пазарна интеграција со ЕУ

Отвореноста на економијата и нејзината трговска поврзаност со ЕУ е значаен предуслов за успешно интегрирање на земјата. Не навлегувајќи во детални теоретски расправи поврзани со овој индикатор, кои во голем дел произлегуваат од теоријата за оптимално валутно подрачје, поголемата отвореност и трговска поврзаност во основа водат кон поголема усогласеност на бизнис-циклусите помеѓу земјите. Ова е неопходно со цел минимизирање на ризиците од појава на асиметрични шокови, кои доколку не се амортизираат со функционални алтернативни механизми на прилагодување (флексибилни плати, цени), би резултирале во послаби економски перформанси. Во продолжение ја анализираме отвореноста и пазарната интеграција на македонската економија со онаа на ЕУ и нивното влијание врз усогласеноста на економските циклуси (мерени преку стапките на раст на реалниот БДП).

Од графиконот 4 јасно може да се види дека македонската економија има релативно висок степен на отвореност – поголем од просекот на ЕУ-28, но помал во однос на добар дел од новите земји членки на ЕУ. Исто така, како и најголемиот број на новите земји членки, во последните 10 години е забележано поинтензивно зголемување на степенот на отвореност на македонската економија. Но, загрижувачка е структурата на надворешно-трговската размена, каде единствено во случајот на Р. Македонија учеството на увозот на стоки и услуги значително го надминува учеството на извозот на стоки и услуги во БДП.

	1997-2003	2004-2008	2009-2014	1997-2014
Литванија	10	14	12	36
Естонија	10	16	8	34
Латвија	10	15	4	29
Романија	2	17	7	26
Словачка	4	17	5	26
Бугарија	7	11	3	21
Полска	1	6	14	21
Унгарија	10	1	5	16
Македонија	0	7	4	10
Чешка	1	4	4	9
Хрватска	5	7	-4	8
Словенија	5	6	-6	5

Табела 1 БДП по глава на жител (ПКМ) (промени по периоди, ЕУ-28=100, во п.п)



Графикон 2 БДП по глава на жител (2014, ЕУ-28=100, во %)

Извор: ЕУРОСТАТ, сопствени пресметки и прилагодувања

Анализата на земјите и регионите со кои најмногу трговски соработува Р Македонија укажува на релативно висок степен на пазарна интеграција со ЕУ. Имено, со учество од 77% на извозот кон ЕУ во вкупниот извоз (2014 година), Р Македонија се вбројува во групите на земји со позначајно учество на извозот кон ЕУ – повисоко од просекот на ЕУ-28 (графикон 5). Динамички анализирано, процесот на трговска интеграција на македонската економија со ЕУ се одвивал постепено, со позначајно интензивирање во последните 6-7 години - до 2008 година Р Македонија била најслабо трговски интегрирана со ЕУ во споредба со новите земји членки на ЕУ. Треба да се истакне дека новите земји членки на ЕУ имале достигнато релативно висок степен на трговска интеграција при своето пристапување во ЕУ.

Исто така, графиконот 5 јасно ја покажува поврзаноста на трговската интеграција на земјата со усогласеноста на економските циклуси, како неопходен услов за успешно финализирање на процесот на интеграција на македонската економија во ЕУ и ЕМУ. Евидентно е дека зголемувањето на трговската интеграција на Р Македонија со ЕУ го зголемува степенот

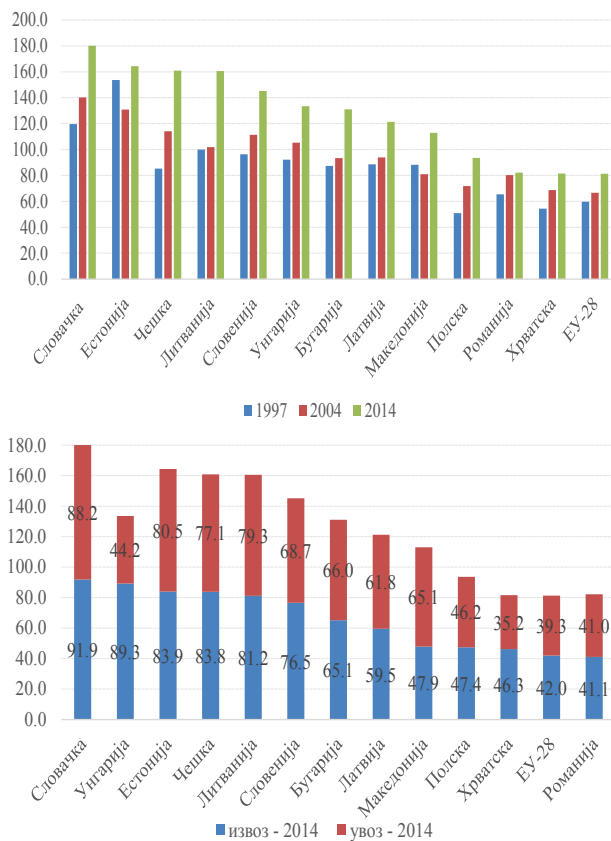
на усогласеност на бизнис-циклусите помеѓу двете економии, при што ваквите движења потребно е да продолжат и во наредниот период. Како заклучок, трговската отвореност и степенот на пазарна интеграција на македонската економија со ЕУ се фактори кои поволно влијаат врз процесот на реална конвергенција на нејзиниот пат кон ЕУ и ЕМУ.

1.1.3. Невработеноста и сиромаштијата во ЕУ и во Р. Македонија

Пазарот на труд и социјалната положба се едни од областите во кои се забележуваат најголеми разлики меѓу Македонија и земјите од ЕУ. Графиконот б ги прикажува стапките на невработеност во ЕУ и во Македонија, во периодот од 2005 до 2014 година. Така, доколку се споредат стапките на невработеност со ЕУ-28, веднаш паѓаат в очи големите проблеми присутни на пазарот на труд во Македонија, каде што стапката на невработеност е повеќекратно повисока од онаа во ЕУ. На пример, во 2006 година, стапката на невработеност во Македонија изнесувала дури 36,1% за разлика од ЕУ-28, каде што невработеноста изнесувала 8,2%. Слично на тоа, во 2014 година, стапката на невработеност во Македонија сè уште била речиси трипати повисока во споредба со земјите во ЕУ (28% наспроти 10,2%, соодветно). Според тоа, во поглед на случувањата на пазарот на труд би можело да се заклучи дека степенот на конвергенција на македонската економија е исклучително низок, иако во поново време доаѓа до значително стеснување на јазот меѓу Македонија и ЕУ како последица на дивергентните трендови присутни во ЕУ и во Македонија.

Доколку се следи динамиката на невработеноста, може да се забележи дека во поново време се присутни спротивни тенденции: во целиот анализиран период, стапката на невработеност покажува тренд на опаѓање во Македонија (пад за осум процентни поени), додека невработеноста во ЕУ забележала одредено зголемување. Всушност, како што покажува графиконот б, постои голема разлика во поглед на цикличната динамика на невработеноста. Во периодот на глобалната економска експанзија од 2006 до 2008 година, стапката на невработеност во ЕУ-28 се намалила, достигнувајќи го минимумот од 7% во 2008 година. Меѓутоа, подоцна доаѓа до остар пораст на невработеноста во ЕУ под дејство на рецесијата поврзана со Глобалната финансиска криза и Европската должничка криза. Како последица на тоа, во 2013 година стапката на невработеност го достигнува највисокото ниво од 10,9%. Од друга страна, невработеноста во Македонија воопшто не покажува циклична динамика туку напротив, таа се намалува остро за време на кризниот период. Имајќи предвид дека оваа студија не е посветена на пазарот на труд, нема

Графикон 4 Отвореност на новите земји членки на ЕУ и на Р Македонија (извоз и увоз на стоки и услуги како % од БДП)



Извор: ЕУРОСТАТ, Светска банка, ММФ, сопствени пресметки

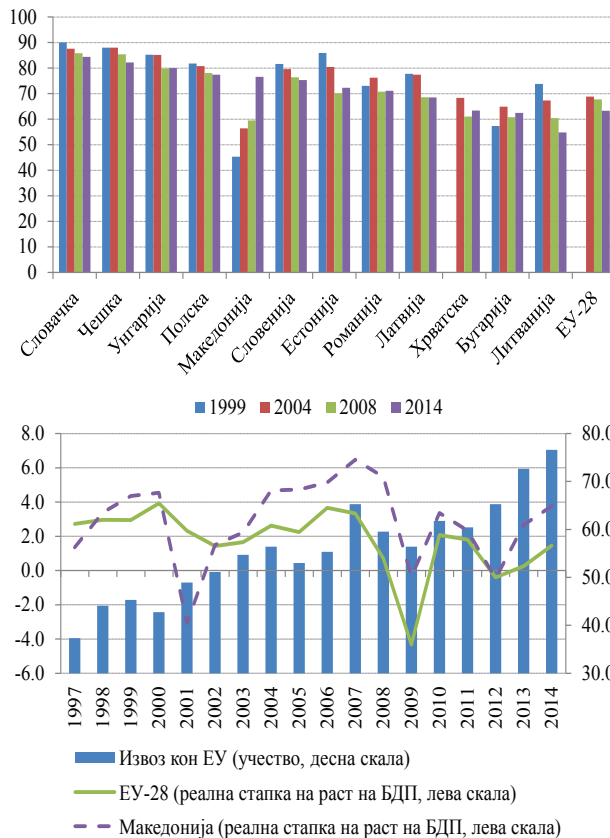
ка за повеќе од 10 проценти поени во споредба со двете земји со највисока невработеност во ЕУ – Хрватска и Кипар (17,3% и 16,1%, соодветно).

Графиконот 7 дава преглед на стапките на сиромаштија во новите членки на ЕУ и во Македонија. Она што веднаш паѓа в очи е фактот дека меѓу поранешните земји во транзиција не постојат толку големи разлики во однос на сиромаштијата. Имено, во 2013 година, од вкупно 13 анализирани земји, седум имале повисоки стапки на сиромаштија од Македонија. Слично на стапката на невработеност, Македонија претставува исклучок по тоа што во поново време, т.е. во период по Глобалната економска и финансиска криза, таа забележува одредено намалување на стапка-

да навлегуваме во подробна анализа на причините зад овој невообичаен тренд.

Исто така, графиконот 6 дава претстава за нивото и динамиката на невработеноста во Македонија и во одделни земји-членки на ЕУ. Од него повторно се забележуваат големите разлики дискутирани погоре: на пример, во 2006 година стапката на невработеност во Македонија (36,1%) била драстично повисока во споредба со двете земји со највисока невработеност во ЕУ – Полска и Словачка (13,9% и 13,5%, соодветно). Високите разлики (иако во помала мера) остануваат присутни и во 2014 година, кога невработеноста во Македонија била повисока

Графикон 5 Трговска интеграција и усогласеност на бизнис циклуси
 - (учество на извоз кон ЕУ, по земји)
 - (извоз кон ЕУ и стапки на реален раст)



Извор: ЕУРОСТАТ, Светска банка, ММФ, сопствени пресметки

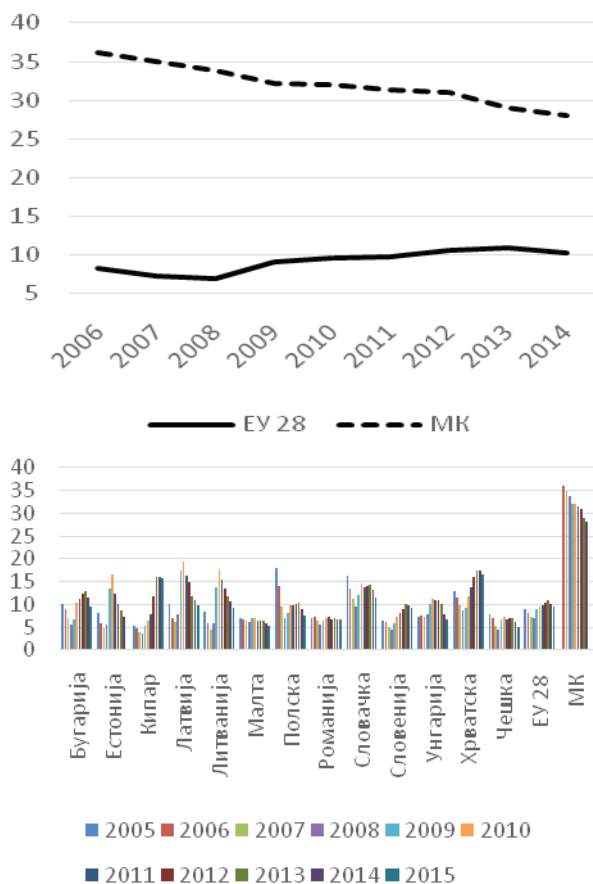
Унгарија, Бугарија и Литванија; за речиси трипати во Чешка, Естонија и Латвија; и за речиси 3,5 пати во Романија. Притоа, порастот на платите бил најмал во земјите со иницијално повисоко ниво на платите (Кипар и Словенија), а најголем во земјите со пониско иницијално ниво на платите (Романија). Овој тренд е присутен и во Македонија, каде платите се зголемиле за 40% во периодот 2005-2011. Сепак, динамиката на платите во Македонија е побавна во споредба со земјите од ЕУ: во периодот 2005-2011, само Унгарија, Словенија и Кипар забележале понизок раст на платите од Македонија. Оттука, може да се заклучи дека процесот на конвергенција на платите во Македонија се одвива прилично бавно, осо-

та на сиромаштија, што воопшто не е случај во другите набљудувани земји.

1.1.4. Платите и продуктивноста во ЕУ и во Р Македонија

Во продолжение анализираме уште еден показател што е поврзан со невработеноста и со сиромаштијата – нивото на платите. Во тој поглед, графиконот 8 овозможува да се изврши споредба меѓу нивото на платите (изразени во евра) во Македонија и во новите членки на ЕУ. Притоа, веднаш се забележува дека во сите анализирани земји постои тренд на зголемување на платите. На пример, во периодот 1999-2011 платите се зголемиле за 60% во Словенија и во Кипар; за повеќе од двојно во

Графикон 6 Невработеноста во ЕУ и Р. Македонија



Забелешка: Учество на невработените лица во вкупната работна сила според ILO.

Извор: Еуростат.

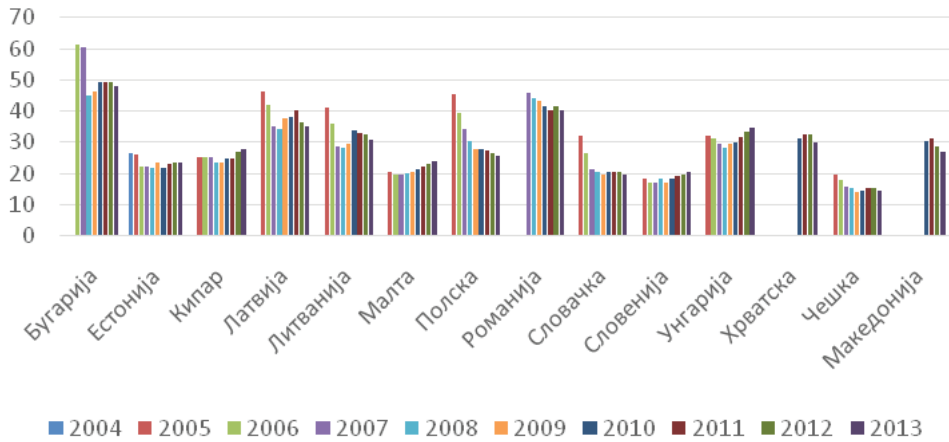
носта во 2003 година (со исклучок на Словачка), туку напротив, во Кипар и во Малта дури се забележува и намалување на релативната продуктивност. Сето тоа посочува дека процесот на конвергенција на продуктивноста во овие земји запрел, иако во овој момент не е јасно дали станува збор за привремен или траен прекин.

Инаку, споредбата на продуктивноста на трудот меѓу Македонија и новите членки на ЕУ овозможува да се извлечат следниве основни заклучоци: иницијалната продуктивност на трудот во Македонија е многу ниска, т.е. во 2003 година само Бугарија и Романија имале пониско ниво

бено имајќи го предвид ниското почетно ниво на платите.

Се разбира, динамиката на платите може да се поврзе со растот на продуктивноста на трудот. Графиконот 8 (десно) дава приказ на продуктивноста на трудот во Македонија и во новите членки на ЕУ во периодот 2003-2014. Притоа, веднаш може да се забележи дека речиси сите земји се прилично далеку од просечната продуктивност во ЕУ-28: продуктивноста во Кипар и во Малта изнесува 87% од европскиот просек, потоа следуваат Словенија и Словачка, чија продуктивност изнесува 83% и 81,5%, соодветно; додека сите други земји се наоѓаат под нивото од 80%. Всушност, земјите со највисока продуктивност не оствариле никаков напредок во однос на нивото на продуктив-

Графикон 7 Сиромаштијата во ЕУ и во Р Македонија



Забелешка: Стапка на ризик од сиромаштија пред социјалните трансфери.
Извор: Еуростат.

на продуктивност; порастот на релативната продуктивност во периодот 2003-2014 е многу скромна, т.е. вкупната конвергенција кон европскиот просек изнесува само четири процентни поени. Ако ја исклучиме Малта, само Кипар, Хрватска и Словенија забележале помал напредок во анализираниот период. Од друга страна, некои земји (Романија, Словачка, Естонија и Литванија) го зголемиле релативното ниво на продуктивност за повеќе од 20 процентни поени во периодот 2003-2014. Како последица на тоа, во 2014 година, само Бугарија има толку ниско ниво на продуктивност како Македонија, додека сите други земји покажуваат далеку подобри перформанси. Тоа зборува дека процесот на конвергенција на продуктивноста во Македонија е многу бавен, што, веројатно, се должи на доминацијата на традиционалните производни сектори со изразена трудо-интензивност (текстилна и чевларска индустрија) и со ниско ниво на додадена вредност (металургија).

1.1.5. Економската структура во ЕУ и во Р Македонија

Најпосле, процесот на конвергенција на Македонија може да се набљудува и преку економската структура, претставена преку учеството на одделните сектори во создавањето на додадената вредност. Во тој поглед, врз основа на графиконот 9, може да се заклучи дека економската структура на Македонија значително се разликува од онаа во ЕУ. Така, во набљудуваниот период (2005-2014), Македонија се одликува со многу повисоко учество на земјоделството во додадената вредност, коешто се движи од 10,2% до 13,3%, додека во ЕУ придонесот на земјоделството изнесува само 1,5%-1,7%. Наспроти тоа, во Македонија е пониско учество-

то на услужниот сектор во создавањето на додадената вредност (64%-65% наспроти 72%-74%). Оттука, може да се очекува дека процесот на конвергенција во иднина ќе се одвива преку намалување на значењето на земјоделството во вкупната економска активност.

1.2 *Сценарија и перспективи за реална конвергенција на македонската економија во наредниот период*

Имајќи го предвид досегашното темпо на реална конвергенција на македонската економија, доколку македонската и европската економија продолжат во наредниот период да се развиваат со просечните економски перформанси од изминатите 20 години, во тој случај на Р Македонија ќе ѝ бидат потребни 50 години за да го достигне нивото на животен стандард присутен во ЕУ-28 (сценарио 1). Ова несомнено е многу долг временски период и затоа се јавува потреба за интензивирање на економскиот раст на македонската економија во наредниот период. Во наредната табела и графикон се презентирани остварувањата на македонската економија во процесот на реалната конвергенција кон ЕУ во одделни периоди и дадени се проекции со три различни сценарија за динамиката на овој процес во наредниот период.

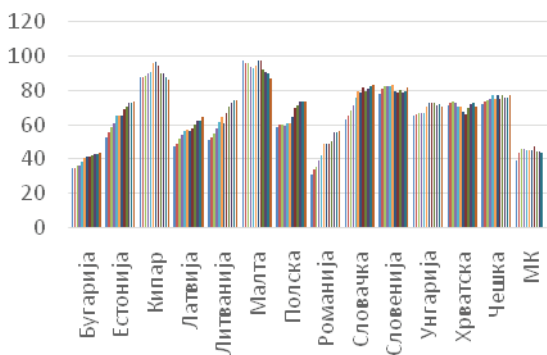
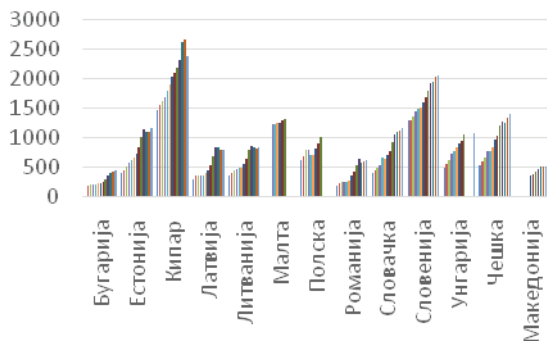
Анализите на различни сценарија покажуваат дека раст на БДП по глава на жител просечно годишно од 6% ќе доведе македонската економија да го достигне нивото на ЕУ-28 за 35 години (сценарио 2), а при раст од 8% за 20 години (сценарио 3). Реализацијата на второто и на третото сценарио бара македонската економија во наредниот период да расте со просечна одржлива стапка на реалниот БДП од 4-6% на годишно ниво. Анализите покажуваат дека процесот на реална конвергенција ќе се одвива постепено и, согласно поодделните сценарија, македонската економија во 2020 година ќе достигне 42-49% од просечниот БДП по глава на ЕУ-28. Главна претпоставка за реализација на пооптимистички сценарија е остварување на подинамичен одржлив економски раст на македонската економија во релативно подолг временски период.

2. Номинална конвергенција

2.1. *Краток осврт на Мاستришките критериуми за конвергенција*

Членството во Европската економска монетарна унија (ЕМУ) е условено со исполнување на одредени економски критериуми, кои

Графикон 8 Трошоци на труд (горе) и продуктивност (долу) во ЕУ и во Р Македонија



Забелешка: Номинална продуктивност на трудот по вработено лице (ESA2010), ЕУ-28 = 100.

Извор: Еуростат.

власт да не надминува 60% од БДП (или да се приближува задоволително кон оваа вредност); (3) критериум за стабилност на девизниот курс, согласно кој најмалку две години пред прифаќањето на еврото земјата треба да членува во механизмот на девизен курс (ERMII) – дозволено флукутирање на курсот на националната валута во однос на еврото од +/-15%; и (4) критериум за конвергенција на каматните стапки, согласно кој најмалку една година пред членството земјата треба

формално се воспоставени со договорот од Мастрихт. Исполнувањето на овие критериуми во основа значат номинална конвергенција на земјата и нејзина подготвеност за прифаќање на еврото и влез во еврозоната. Тие Мастришки економски критериуми за конвергенција се следните: (1) критериум за ценовна стабилност, согласно кој една година пред членството земјата треба да има стапка на инфлација (мерена според индексот на потрошувачки цени) која не надминува повеќе од 1,5 пп од просечната стапка на инфлација на трите земји од ЕУ кои имаат најниска стапка на инфлација; (2) критериум за здрави и одржливи финансии (фискални критериуми), кој содржи два поткритериуми – дефицитот на општата државна власт (мерен според ESA методологија, на пресметковна основа), не треба да надминува 3% од БДП, и бруто долгот на општата државна

да има просечна номинална долгорочна каматна стапка (на државни обврзници или други споредливи хартии од вредност) која не надминува повеќе од 2 пп од просечната каматна стапка на трите земји од ЕУ кои имаат најниска стапка на инфлација.

И покрај тоа што овие Мастришки критериуми се засновани (иако делумно) на теоријата за оптимално валутно подрачје, истите се често предмет на критика од голем број економисти (de Grauwe 1996, Buiters and Grafe 2002, Jonas 2006). Клучните аргументи на оваа критика најчесто се однесуваат на критериумот за инфлација, кој се смета за премногу рестриктивен бидејќи земјите во процесот на економска конвергенција се соочуваат со силен Баласа-Семјулсон (Balassa-Samuelson) ефект (поради разлики во растот на продуктивноста). Исто така, самиот процес на конвергенција е следен со големи капитални текови, што го прави тешко одржувањето на стабилен девизен курс и ниска инфлација истовремено. Понатаму, фискалните лимити делуваат ограничувачки на економскиот раст за земји кои имаат ниски јавни долгови, поголеми

потенцијали за раст и ниски каматни стапки, што е случај со добар дел од земјите аспиранти за влез во ЕУ и ЕМУ. Ова од причина што овие земји можат да остваруваат „одржливи“ буџетски дефицити и над 3% од БДП.

Графикон 9 Економска структура во ЕУ-28 (горе) и во Р Македонија (долу)



Забелешка: Процентуално учество на секторите во бруто додадената вредност.

Извор: Еуростат.

2.2. Оценка на номиналната конвергенција на македонската економија - анализа на индикатори

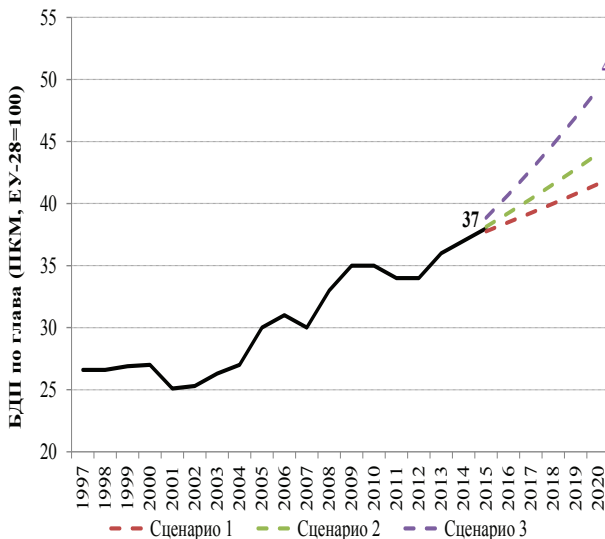
Оценката на номиналната конвергенција на македонската економија кон ЕУ ја вршиме со помош на анализа на исполнувањето на Мастришките економски критериуми. За таа цел се анализираат стапката на инфлација, буџетското салдо, јавниот долг, движењето

Графикон 10 Реална конвергенција на Македонија 2015-2020 – сценарија

Период	БДП по глава (ПКМ, просечна годишна стапка на раст)	
	Македонија	ЕУ-28
1997-2003	4.2	4.4
2004-2008	8.4	4.0
2009-2014	3.0	1.0
1997-2014	5.0	3.2

Сценарија за периодот 2015-2020

	Македонија	ЕУ-28
Сценарио 1	5	3
Сценарио 2	6	3
Сценарио 3	8	3



Извор: ЕУРОСТАТ и сопствени пресметки

аспирираат кон Еврозоната (во потпериодот мај 2013 – април 2014, македонската стапка е идентична со референтната). Притоа, треба да се има предвид дека инфлацијата во Р Македонија се мери според индексот на трошоци за живот, а во ЕУ според индексот на потрошувачки цени, што може да имплицира на одредени проблеми во споредбата.

на девизниот курс и долгорочните каматни стапки. Притоа, анализата се прави од аспект на отстапување на овие номинални варијабли во однос на соодветните референтни вредности пресметани согласно Мастришкиот договор. Заради утврдување на соодветноста на нивото и динамиката на номинална конвергенција на македонската економија, како репер ќе послужат искуствата и остварувањата на некои од поновите земји членки на ЕУ.

2.2.1. Ценовна стабилност

Во однос на ценовната стабилност како елемент на процесот на номинална конвергенција, Македонија успева да обезбеди релативно ниска и генерално стабилна стапка на инфлација. Во периодот април 2011 – април 2014, стапките на инфлација во Р Македонија биле незначително повисоки од референтните стапки на инфлација кои се употребуваат за оценка на конвергенцијата на земји-членки на ЕУ кои

Табела 3 Матришкиот критериум за инфлација и Р Македонија

	Референтна стапка на инфлација за процесот на конвергенција (%)	Стапка на инфлација на Р. Македонија (%)
Април 2011 – Март 2012	3,1	3,5
Мај 2012 – Април 2013	2,7	3,6
Мај 2013 – Април 2014	1,7	1,7

Извор: ECB Convergence Reports, сопствени пресметки врз база на податоци од НБРМ.

Инаку, во последните две години 2014 - 2015, во Македонија е регистрирана дефлација, слично како и кај земјите-членки на ЕУ од регионот (Бугарија, Словенија, Хрватска), а слично и на ниво на ЕУ 28, каде стапката на инфлација паѓа на 0% во 2015. Интересно е што дефлацијата во Р Македонија е проследена со стапки на раст на БДП, кои се речиси двојно повисоки од ЕУ28 и се некаде на нивото на македонскиот потенцијален БДП.

Во однос на волатилноста на стапката на инфлација, може да се каже дека инфлацијата во Р Македонија покажува нешто повисок степен на осцилаторност во однос на ЕУ: во периодот 2011-2015, апсолутниот распон во кој се движат *годишните* стапки на инфлација во Р Македонија е 5 пп, додека во ЕУ28 истиот распон е 3,1 пп (според податоците од НБРМ).

2.2.2. Здрави и одржливи јавни финансии

Од аспект на референтната вредност за буџетскиот дефицит во однос на БДП, во случајот на Р Македонија последната декада може да се подели на два потпериода: 2006 – 2011 и 2012 – 2015. Во потпериодот 2006 - 2011 буџетскиот дефицит е под референтната вредност од 3% од БДП, додека во потпериодот 2012 – 2015² буџетскиот дефицит е над референтната вредност, при што *вишокот дефицит* се движи во распонот 0,5 – 1,2 пп. Интересно е да се забележи дека во двете преткризни години Р Македонија имаше во просек речиси избалансиран буџет: -0,5% (2006) и +0,6 (2007). Антикризната фискалната експанзија во првите пост-кризни години 2009-2011 беше во рамките на референтните 3%, за од 2012 да се забрза и достигне вредност над 3% во сите четири години. При ваквата анализа треба да се има предвид дека буџетската сметка во Р Македонија се изготвува на готовинска (а не на пресметковна) основа.

² За 2015, стапката на буџетски дефицит е онаа која е планирана во самиот Буџет за 2015, а не онаа која е одредена според Завршната сметка на буџетот.

Јавниот долг како процент од БДП во Р Македонија во последната декада 2006-2015 покажува две општи карактеристики: прво, цело време стапката на јавниот долг е под референтната стапка од 60%; второ, за период од 7 години стапката на јавен долг се дуплира: од 23,0% (2007) до 46,0% (2014), т.е. стапката се зголеми за 23 пп. Значи, иако нивото на долгот е во рамките на референтното, динамиката на раст на задолженоста на државата е особено изразена. Ако растот на јавност долг се стави во релација со растот на БДП, може да се забележи следново: за период од осум години, 2008-2015, реалниот БДП на Р Македонија пораснал за околу 22%, додека јавниот долг пораснал за 170%.

Табела 4 Буџетско салдо на Р Македонија и споредливи земји-членки на ЕУ (%БДП)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Македонија	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,9	-4,2	-3,5
Бугарија	-4,1	-3,2	-2,0	-0,6	-0,8	-5,8	-
Хрватска	-5,8	-5,9	-7,8	-5,3	-5,4	-5,6	-
Словенија	-5,9	-5,6	-6,6	-4,1	-15,0	-5,0	-
Естонија	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,1	0,7	-

Извор: НБРМ, Еуростат.

Табела 5 Јавен долг на Р Македонија и споредливи земји-членки на ЕУ (%БДП)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Македонија	26,2	27,2	32,0	38,3	40,3	46,0	46,5
Бугарија	13,7	15,5	15,3	17,6	18,0	27,0	-
Хрватска	48,0	57,0	63,7	69,2	80,8	85,1	-
Словенија	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8	-
Естонија	7,0	6,6	5,9	9,5	9,9	10,4	-

Извор: Министерство за финансии на РМ, Еуростат.

Споредбената анализа (табела 4 и 5) покажува дека Р Македонија има повисоки буџетски дефицити и јавен долг од Бугарија и особено од Естонија, а пониски од Хрватска и Словенија. Бугарија, правејќи обид за фискална консолидација во пост-кризниот период, во 2012 и 2013 остварува многу ниски буџетски дефицити, но веќе во 2014 дефицитот е над референтната стапка од 3%, веројатно поврзано и со проблемите во банкарскиот сектор. Естонија перманентно е земја со солидна фискална позиција, што укажува на брзо приспособување и на реалниот и на банкарскиот сектор во пост-кризниот период. Во Словенија, големите фискални де-

фицити во последните години се поврзани со санацијата на банкарскиот сектор, додека во Хрватска влошените перформанси во јавните финансии се рефлексија и на слабите перформанси на реалниот сектор, т.е. незадоволитениот економски раст.

2.2.3. Стабилност на девизниот курс

Критериумите за конвергенција во врска со движењето на девизниот курс на националната валута се однесуваат на обезбедување стабилност на девизниот курс, т.е. минимизирање на волатилноста на номиналниот, но и на реалниот ефективен девизен курс, проследено со намалување и на распонот помеѓу домашните краткорочни каматни стапки и референтната каматна стапка на европскиот пазар на пари, ЕУРИБОР.

Во согласност со режимот на де факто фиксен девизен курс на македонскиот денар, кој во РМ се спроведува речиси две децении, флукуациите на официјалниот билатерален девизен курс на денарот во однос на еврото во изминатиот период се минимални, т.е. занемарливи. На пример, ако се земе предвид номиналниот девизен курс денар/евро на последниот ден од месецот и се формира серија за периодот декември 2010 – декември 2015, просечното отстапување (во која било насока) од просекот изнесува 0,07%, а максималните отстапувања се во распонот од -0,35% до +0,28%, што ефективно значи сосема стабилен номинален девизен курс.

Во однос на номиналниот ефективен курс на македонскиот денар, истиот покажува извесна волатилност, што е сосема очекувано, со оглед дека е тоа курс во однос на повеќе валути на нашите главни надворешно-трговски партнери. Доколку се пресмета флукуирањето на номиналниот ефективен девизен курс (НЕДК) на начин како во *Извештајот за конвергенцијата 2014* подготвен од ЕЦБ, тогаш произлегува дека просечното отстапување на НЕДК во април 2014 во однос на просекот за десетгодишниот период мај 2004 – мај 2014 изнесува околу 7,4%. Сепак, доколку се земе предвид движењето на стапката на инфлација, реалниот ефективен девизен курс (РЕДК), пресметан за истиот период и на истиот начин, покажува просечно отстапување од околу 1,7%, што укажува на мала апresiasiја на денарот во тој конкретен временски период. Доколку направиме споредба со девизните курсеви на бугарскиот лев, може да се забележи дека кај левот отстапувањето на НЕДК е помало (0,9%), но отстапувањето кај РЕДК е поголемо (4,0%) во споредба со македонскиот денар.

Табела 6 Каматни диференцијали на пазарите на пари во Р. Македонија и Бугарија

Месец и година	ЕУРИБОР	Краткорочни каматни стапки во Македонија	Краткорочни каматни стапки во Бугарија	Каматен диференцијал Македонија	Каматен диференцијал Бугарија
6.2012	0,66	2,18	1,9	1,5	1,2
9.2012	0,25	2,11	1,5	1,9	1,3
12.2012	0,19	2,04	1,3	1,8	1,1
3.2013	0,21	1,77	1,0	1,6	0,8
6.2013	0,21	1,82	1,0	1,6	0,8
9.2013	0,22	1,80	0,9	1,6	0,7
12.2013	0,27	1,86	0,7	1,6	0,4
3.2014	0,30	1,82	0,6	1,5	0,3

Извор: НБРМ, Народна банка на Бугарија

Диференцијалот помеѓу каматните стапки на домашниот пазар на пари и референтните стапки ЕУРИБОР можат да бидат индикатор за премијата за девизен ризик за домашната валута. Колку е домашната валута постабилна и колку е таа стабилност поодржлива на подолг рок толку и каматните диференцијали на пазарот на пари треба да се намалуваат. Во периодот опфатен во Извештајот за конвергенцијата 2014 на ЕЦБ, 6.2012 – 3.2014 се забележува дека Македонија има каматен диференцијал во однос на ЕУРИБОР, кој е блиску до 2 пп во целиот период, што е релативно високо ниво, посебно доколку се спореди и со Бугарија, каде во истиот период има драстично намалување на каматниот диференцијал од 1,2 пп на само 0,3 пп (табела 6).

2.2.4. Долгорочни каматни стапки.

Стапките на принос, т.е. каматните стапки на долгорочните државни хартии од вредност можат да се сфатат како индикатори за долгорочните очекувања за движењето на инфлацијата и како индикатор за проценките за ризичноста на државните ХВ, а оттука и за пазарната перцепција за ризичноста на државните ХВ.

Во однос на македонските долгорочни каматни стапки, постојат неколку фактори кои ја отежнуваат нивната директна споредливост со референтните вредности за ЕУ. Прво, до 2014 година во Р Македонија се издаваат државни ХВ со рок на достасување максимум до 5 години, додека референтните вредности се однесуваат на 10-годишни обврзници. Ова би значело дека македонските каматни стапки се потценети бидејќи се однесуваат за двојно пократки рокови. Второ, во случајот на

PM се работи за купонски каматни стапки, а не за вистински пазарни стапки на принос. Трето, во PM се издаваат државни ХВ во денари, но во две форми: со и без девизна клаузула. За потребите на компарирање би се земале ХВ со девизна клаузула, што значи дека во нивната каматна стапка не е вклучена премија за девизен ризик. Но, тоа би значело дека сегментот на пазарот на ХВ со девизна клаузула има редуцирана ликвидност, со оглед на тоа дека нему му „конкурира“ сегментот на ХВ без девизна клаузула.

Во табела 7 се дадени споредбени податоци за долгорочните каматни стапки на Македонија, Бугарија и референтните вредности. Во периодот април 2011- април 2013, македонските каматни стапки се многу блиски до референтните вредности, а во периодот мај 2013– април 2014 се повеќе од 1 пп пониски од референтните.

Табела 7 Долгорочните каматни стапки во Р Македонија, Бугарија и референтните стапки за ЕУ

	Долгорочни каматни стапки во Македонија	Референтна каматна стапка	Долгорочна каматна стапка во Бугарија
април 2011 – март 2012	5,50% ¹⁾	5,8%	5,3%
мај 2012 – април 2013	5,50% (6.2012 – 12.2012) ²⁾ 5,40% - 5,15% (1.2013-4.2013) ³⁾	5,5%	3,5%
мај 2013 – април 2014	4,90%-4,60% (5.2013-12.2013) ⁴⁾ 4,60%-5,00% (1.2014-4.2014) ⁵⁾	6,2%	3,5%

^{1),2),3),4)} Петгодишни државни обврзници со девизна клаузула.

⁵⁾ Десетгодишни државни обврзници со девизна клаузула.

Извори: Министерство за финансии на РМ, ЕСВ, *Convergence Reports*.

Споредбата со Бугарија покажува дека македонските каматни стапки се повисоки од бугарските, и тоа во првиот период 4.2011 – 3.2012 за само 0,2 пп, додека во вториот период 5.2012 – 4.2013 за 1,45 – 2 пп, за во третиот разликата да се намали на околу 1 – 1,5 пп.

Заклучок

Анализата на конвергенцијата на македонската економија кон економијата на ЕУ јасно покажува дека Р Македонија стои релативно добро во исполнувањето на критериумите за номинална конвергенција, што не е случај со добар дел од критериумите за реална конверген-

ција. Од варијаблите за номинална конвергенција, Р Македонија веќе подолг временски период остварува ниска стапка на инфлација (што е основна цел на НБРМ), одржува стабилен девизен курс (монетарната стратегија се заснова на стабилност на курсот), релативно ниски буџетски дефицити и јавен долг (нешто повисоки во годините на кризата) и каматни стапки кои во континуитет се повисоки од оние на поразвиените членки на ЕУ (во последните години се во рамките на Мастришкиот критериум поради зголемените каматни стапки кај дел од земјите членки на ЕУ кои се соочуваат со должничка криза). Анализата на варијаблите за оценка на реалната конвергенција покажува дека Р Македонија тековно има најниско ниво на животен стандард (БДП по глава на жител) во однос на сите земји членки на ЕУ. Ова се должи на слабата динамика на реална конвергенција во последните 20 година (значително пониска во однос на земјите со исто ниво на доход). Тоа имплицира потреба од интензивирање на стапките на економскиот раст и остварување на подинамичен одржлив одржлив економски раст во подолг временски период.

Заостанувањето во реалната конвергенција доведува Р Македонија да има најниско ценовно ниво во споредба со сите земји членки на ЕУ. Паралелно со процесот на конвергенција на БДП по глава на жител треба да се очекува и зголемување на ценовното ниво во македонската економија, и тоа со приближно идентично темпо. Од другите анализирани варијабли за реална конвергенција, може да се заклучи дека отвореноста на економијата и трговската интеграција се во голема мера задоволителни и поволно влијаат врз интегративниот процес на македонската економија. Одреден проблем претставува неусогласеноста на економската структура помеѓу македонската економија и економијата на ЕУ (значително повисоко учество на земјоделството за сметка на услугите). Истовремено, остварувањата на пазарот на труд укажуваат на негова многу бавна конвергенција и сè уште значително заостанување – значително повисока стапка на невработеност и сиромаштија, придружена со ниско ниво на плати и продуктивност (поради што отсуствува и Баласа-Семјулсон ефектот врз инфлацијата). Интензивирањето на процесот на конвергенција (особено на реалната), со истовремено зголемување на флексибилноста на пазарите, остануваат како главни предизвици на македонската економија на нејзиниот пат кон ЕУ и ЕМУ.

Користена литература

Alexe, Ileana (2012). "How Does Economic Crisis Change the Landscape of Real Convergence for Central and Eastern Europe?", *Romanian Journal of Fiscal Policy*.

Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Martin (1990). "Economic growth and convergence across the United States". National Bureau of Economic Research No. 3419.

Barro, Robert J., Xavier Sala-i-Martin, Olivier Jean Blanchard, and Robert E. Hall (1991). "Convergence across states and regions", *Brookings papers on economic activity*, 107-182.

De Grauwe, Paul and Gunther Schnabl (2004). "Nominal versus Real Convergence with Respect to EMU Accession - EMU Entry Scenarios for the New Member States" (Mimeo).

Dubra, Elena (2014). "European convergence and its impact on the social strategy of Latvia", *European Integration Studies*, 8, 56-65.

ECB(2014). "Convergence Report", June 2014.

Égert, Balázs (2007). "Real convergence, price level convergence and inflation differentials in Europe", CESifo working paper, No. 2127.

Halmáí, Péter and Viktória Vásáry (2010), "Real convergence in the new Member States of the European Union (Shorter and longer term prospects)", *The European Journal of Comparative Economics*, 7(1), 229-253.

Lavrac, Vladimir and Tina Zumer (2003). "Accession of CEE countries to EMU: Nominal convergence, real convergence and optimum currency area criteria", *Bank of Valletta Review*, 27, 13-34.

Roubini, Nouriel; Elisa Parisi-Capone, and Christian Menegatti (2007). "Growth Differentials in the EMU: Facts and Considerations", RGE Monitor, Roubini Global Economics.

Sopek, Petar (2013). "Real Convergence of EU-27 and Croatia in the Period 1995-2017", 19th Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, June 12, 2013.

ФИСКАЛНАТА ОДРЖЛИВОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ

1. Вовед

Глобалната економска криза од 2008 година ја покажа важноста на државната фискална интервенција и по повеќе од две декади на неокласична парадигма и парадигма на „нефискална доминација“, го врати фискалниот активизам и кејнзијанските идеи и мерки на врвот на владините агенди. Но, драстичното влошување на фискалната состојба во голем број развиени земји, како резултат на намалената економска активност и на различните фискални пакети насочени кон финансискиот сектор и економијата во целина, надополнети со буџетските притисоци од стареењето на населението, ги актуелизираа дебатите поврзани со големината, одржливоста и последиците од буџетските дефицити и јавниот долг.

Неодамнешните настани, особено тоа што Европската должничка криза создаде услови под кои некои земји-членки на ЕУ се соочија со потешкотии во пристапот до пазарот, потврдија дека предизвиците на фискалната одржливост не се само од долгорочна природа и не се карактеристични само за земјите во развој туку се реален проблем и за развиените земји со растечки јавен долг, стагнантен економски раст, неповолни демографски трендови и обврски пренесени од финансискиот сектор. Ова ја наметна одржливоста на јавните финансии (која е важна за создавање доволен фискален простор за справување со идни неповолни макроекономски шокови и со трошоците поврзани со стареењето на населението) како една од најважните макроекономски теми за тековните и потенцијалните земји членки на ЕУ, со оглед на важноста на истата за одржување на стабилноста на Унијата.

Темата на фискална одржливост е актуелна и за Република Македонија, која има релативно ниско, но растечко ниво на јавен долг, кое од почетокот на кризата до декември 2015 год. се зголеми за повеќе од 20

* Економски факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

п.п. од БДП и достигна ниво од 46,5% од БДП (38% од БДП државен долг). Оцената на фискалната одржливост е неизоставен дел од анализите кои ги спроведуваат меѓународните финансиски институции (ММФ, Светска банка) во земјите од интерес, вклучително и Македонија. Ова е посебно важно имајќи го предвид темпото на раст на долгот на Македонија, неговата структура и ефикасноста на фискалната политика, едни од главните индикатори според кои се оценува нашата стабилност на патот кон ЕУ.

Во контекст на претходното, трудот најпрвин го дефинира концептот на фискална одржливост, потоа ја покажува релевантноста на оваа проблематика за развиените земји на случајот на Европската должничка криза, и на крај ги елаборира фискалната политика, јавниот долг и фискалната одржливост на Република Македонија.

2. Концептот на фискалната одржливост

Најчесто кога се споменува фискална одржливост се мисли на солвентноста на државата. Во таа смисла, **фискалната одржливост**¹ може да се дефинира како способност на една земја (теоретски) да ја одржува тековната фискална политика бесконечно без потреба од промени во јавната потрошувачка или оданочувањето, за да влијае на примарното буџетско салдо, а таквата политика да може бесконечно да се одржува без континуиран пораст и прекумерна акумулација на долг (ЕС, 2015; IMF, 2009; Greene, 2012). Следува дека континуирано растечки и/или екстремно висок коефициент на долг е неодржлив (Balassone et al., 2009; Afonso, 2005). Теоретски, најчесто концептот на одржливоста се поврзува со задоволување на меѓувременското буџетско ограничување, според кое збирот на сегашната вредност на примарните буџетски суфицити мора да биде најмалку еднаков на иницијалниот долг (Chalk and Hemming, 2000; IMF, 2002). Во случајот на Пактот за стабилност и раст на ЕМУ, според Баласон и Франко (Balassone and Franco, 2000), одржливоста може да се смета како „непрекршување на арбитражно однапред дефинирани параметриски стандарди“.

Фискалната неодржливост имплицира дека постојните фискални политики не можат да продолжат вечно и, порано или подоцна, ќе биде потребно прилагодување. Во спротивно, јавниот долг ќе експлодира (Cottarelli, 2012). Обично доцна утврдената неодржливост и неопходното прилагодување чинат многу скапо, поради загуба на довербата на учесниците на финансиските пазари. Така често фокусот на анализата на

¹ Фискалната одржливост е дискутирана одамна и интуитивно јасно е дека одржлива политика е онаа која во крајна линија спречува банкрот, но нема јасна и општоприфатена аналитичка и оперативна дефиниција за тоа што точно ја сочинува одржливата позиција на долгот (преглед на дефиниции има во Баласон и Франко (Balassone and Franco, 2000)).

фискална одржливост е и на последиците од потребните промени во политиките.

3. Зошто фискална одржливост на патот кон ЕУ - Европската должничка криза

Фискалните стимули како одговор на глобалната финансиска и економска криза предизвикаа сериозен проблем во еврозоната и голем број земји ги прекршија утврдените Мастришки критериуми според кои дефицитот не треба да надминува 3% од БДП во нормални времиња, а јавниот долг 60% од БДП.² Економскиот раст, пак, потфрли во ЕМУ. Еврозоната едвај оствари раст во 2008 год. и навлезе во рецесија во 2009 год. со пад на БДП од 4,4%. Но, европската должничка криза е предизвикана и од други фактори: недостиг на заедничка фискална политика; големи диспаритети во нивото на развиеност меѓу земјите од центарот и од периферијата; големи финансиски дебаланси во некои земји; несогласувања меѓу земјите-членки за насоката на фискалната политика итн. (Fiti and Tashevskа, 2013).

ЕМУ е единствен пример во светот на постоење на заедничко монетарно подрачје, а без заедничка фискална политика, банкарска унија и политичка унија (Balassone et al., 2009; Lane 2012). Мастришките критериуми и Пактот за стабилност и раст (ПСР) се поставени за дисциплинирање на фискалните власти на земјите-членки и требаше да послужат како замена за заедничка фискална политика во ЕМУ, но без ефикасна контрола над јавната потрошувачка во некои земји на ЕМУ, фискалните правила не беа почитувани, и тоа не само од периферните земји (Fiti and Tashevskа, 2013). Буџетската дисциплина во монетарна унија е многу важна бидејќи фискална експанзија на која било недисциплинирана земја предизвикува негативни екстерналии во другите земји од зоната, а отсуството на централен фискален орган создава услови за постоење морален hazard и хронични дефицити во одредени земји. Можноста државите да позајмуваат во заедничката валута создава проблем на бесплатно возење сè додека постојат поттици да се спасуваат презадолжените земји. Кризата потврди дека не е одржливо постоењето на монетарна унија без заедничка фискална политика. (Bosomworth, 2012) Ова се дел од причините зошто е важно да се посвети соодветно внимание на механизмите за одржување на стабилноста на јавните финансии во секоја земја која тендира да стане дел од ЕУ и која ќе има

² Европските земји беа изложени на различни причини за пораст на задолженоста: некои традиционално имале висок јавен долг – Грција, Португалија и Италија, додека во некои помошта за приватниот и за банкарскиот сектор доведе до пораст на јавниот долг – Шпанија и Ирска (Semmler and Semmler 2013, Fiti and Tashevskа, 2013).

свој удел во стабилизацијата/дестабилизацијата на макроекономската средина во унијата.

Сериозноста на кризата во еврозоната предизвика непочитување на клаузулата од ПСР според која не треба да се спасуваат проблематичните земји. Грција прва прими пакет за спас од ЕУ и од ММФ во мај 2010 год., а потоа и Ирска, Португалија, Шпанија и Кипар. ЕЦБ посегна по неконвенционални монетарни мерки за поддршка на евросистемот, како купување на јавен долг на проблематичните земји, во улога на купувач во крајна инстанца. Подоцна беа преземени низа мерки и активности: ЕУ и ММФ основаа Европски механизам за финансиска стабилност за помош на проблематичните земји; земјите договорија „Европакт“, Европски семестар (временски распоред за сите елементи на надзор, вклучувајќи ги фискалните, макроекономските и структурните политики), потпишаа „нов фискален компакт“ во рамките на Договорот за стабилност, координација и управување со ЕМУ итн. Притиснати од фискалните правила и притисокот од финансиските пазари, европските земји се зафатија со фискална контракција, во услови на сè уште длабоки негативни производствени јазови. Некои автори се противат на спроведената фискална консолидација, т.е. политика на фискална строгост во услови на рецесија, предупредувајќи дека таа може да предизвика нервоза на финансиските пазари, а тоа надолнето со нејзиниот рестриктивен ефект врз БДП може да ја намали редукцијата на дефицитот, па дури и да предизвика пораст на коефициентот на долгот ако почетното ниво на долг и фискалните мултипликатори се високи, а вистинското време за консолидирање е бумот, а не падот (пр. Krugman, 2010; Cafiso and Celini 2012; DeLong and Summers, 2012).

Во Извештајот на Европската комисија (ЕС, 2015) за фискалната одржливост на ЕУ се вели дека моменталните услови на ниска инфлација и скроман раст на реалниот БДП (1,9% во 2015 год.) го отежнуваат намалувањето на долгот и потребна е фискална консолидација главно преку кретење на непродуктивното јавно трошење и зголемување на ефикасноста на јавните расходи. Ниските каматни стапки, пак, ги намалуваат трошоците за сервисирање на долгот и го олеснуваат намалувањето на товарот од долгот. И покрај намалените ризици за фискалната одржливост во однос на почетокот на кризата, постојат сериозни предизвици на среден и на долг рок, главно поради високиот износ на акумулиран долг и проектираниот пораст на трошоците поврзани со стареењето на населението.

4. Фискална политика, јавен долг и фискална одржливост во Република Македонија

Пред почетокот на Глобалната криза, Република Македонија ја карактеризираа: стабилни стапки на раст (просечно 5% во периодот 2004-2008); намалена невработеност; благи стапки на инфлација и дефлација во 2004 год. (-0,4%) и во 2009 год. (-0,8%); речиси рамнотежен буџет (суфицит во 2004, 2005 и 2007 год.); скроман јавен долг (намален јавен долг на само 23% од БДП во 2008 год.); значително ниво на меѓународни резерви; мал и добро капитализиран банкарски систем со ограничено потпирање на надворешно финансирање, а повеќе на домашни депозити, што ја ограничи изложеноста на глобалните финансиски услови; позитивни сигнали за потенцијалните инвеститори и деловни партнери од напредокот во евроинтегративниот процес со добивање кандидатски статус за влез во ЕУ; голем дефицит на тековната сметка - главната ранлива точка на почетокот на кризата.

Фискалната политика непосредно пред кризата беше насочена кон создавање услови за повисок економски раст преку поттикнување на агрегатната понуда и побарувачка: во 2007 год. беа донесени законски реформи со кои се вовеле рамен данок; се вовеле даночно ослободување во висина на износот на реинвестираната добивка; кај ДДВ се вовеле привилегирана даночна стапка од 5% за некои производи; во јули 2008 год. беше донесена мерка со која социјалните придонеси се намалија за 10 п.п.,³ во 2005 год. Македонија се задолжи под поволни услови на глобалните пазари на капитал со издавање на првата македонска еврообврзница, искористена за отплата на главницата кон Лондонскиот клуб на кредитори⁴.

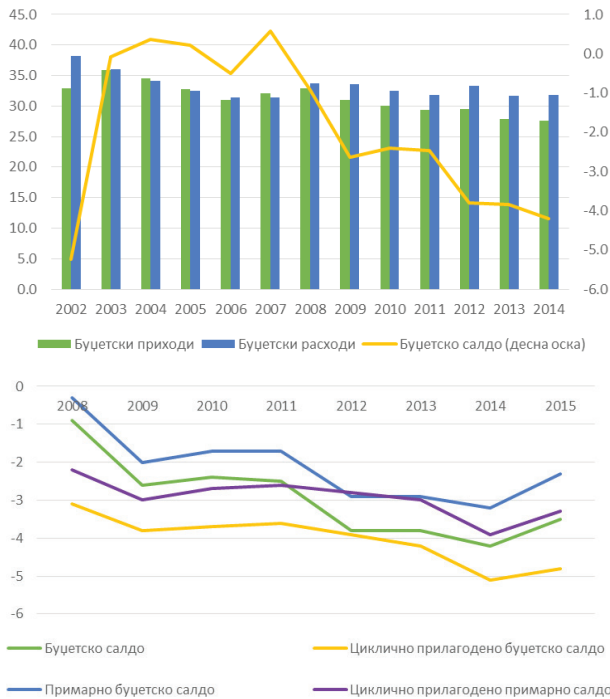
Меѓутоа, кризата не ја одмина Македонија. Како мала и отворена економија, таа особено е ранлива на надворешни шокови од промени во економската активност на опкружувањето, а особено во земјите од ЕУ, како главни трговски партнери. Поради недоволната развиеност на финансиските пазари во регионот и во Македонија, кризата се пренесе кај нас прво преку реалниот сектор, преку намалената побарувачка за извоз (за трансмисијата на кризата во Македонија види Треновски, 2013; Fiti and Tashevska, 2013).

Падот на економската активност во земјата најпрвин се одрази на намалување на буџетските приходи и суфицитот од 2007 год. (0,6% од БДП) се претвори во дефицит од -0,9% од БДП во 2008 год. и примарен де-

³ Намалувањето на даночните стапки (меѓутоа, проширување на даночниот опфат) и стапките за плаќање на придонеси првично ги зголемија јавните приходи како % од БДП (Треновски, 2013).

⁴ Во 2009 год. беше издадена нова еврообврзница, но сега под многу понеповолни услови - нејзината каматна стапка беше речиси двапати поголема од онаа во 2005 год. и изнесуваше 9,875% на годишно ниво.

Графикон бр. 1. Буџетски приходи, буџетски расходи и буџетско салдо на РМ (% од БДП)



Извор: Министерство за финансии на РМ, НБРМ.

2009 год., а на примарниот дефицит до -2,2% од БДП. Сосема е логично во услови на пад на економската активност да се имплементираат фискални стимули, особено кога монетарната политика е со врзани раце (кај нас поради фиксниот девизен курс). Монетарната политика, пак, беше затегната за да се намали притисокот врз девизните резерви.⁶ Карактеристично е дека најчесто фискалната и монетарната политика дејствуваат во обратна насока, како стратешки супститути, особено видливо при експанзивна фискална политика, кога рестриктивната монетарна политика неутрализира дел од стимулативниот ефект (Беџети 2010; Треновски, 2013; Trenovski and Tashevskа, 2014). Во 2010 год. фискалната политика беше насочена кон постепено стеснување на буџетскиот дефицит

фицит⁵ од -0,3% од БДП (графикон бр. 1, десна слика). Фискалниот импулс изнесуваше околу 3% од БДП. Експанзивната дискрециона фискална политика што Владата започна да ја имплементира од 2009 год. (анткризните пакети за ублажување на ефектите од кризата, зголемување на потенцијалот за раст на економијата, подобрување на стандардот на живеење и заштита на ранливите групи), иако придонесе за ограничување на економскиот пад на само 0,4 % во 2009 год., доведе до продлабочување на буџетскиот дефицит, до ниво од -2,7% од БДП во

⁵ Примарното салдо е посоодветно при анализата на тековниот курс на политиката и за испитување на ефикасноста на дискреционата фискална политика бидејќи тоа не ги вклучува во пресметката каматните трошоци, кои не зависат од тековните одлуки на Владата туку произлегуваат од претходно настанати обврски.

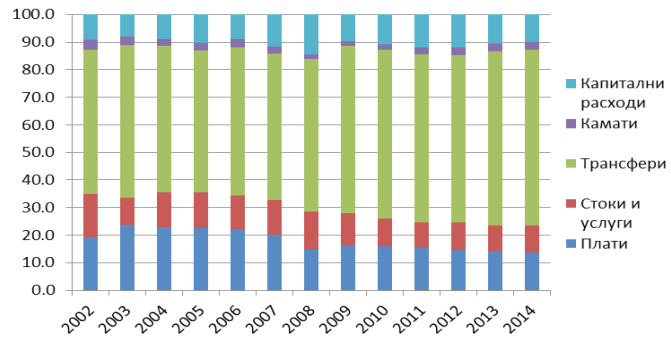
⁶ Зголемената понуда на државни обврзници за финансирање на повисоките јавни расходи и напорите на НБРМ да спречат раст на инфлацијата поттикнаа раст на каматните стапки на МФ и НБРМ и тие го достигнаа врвот од 9% во средината на 2009 год.

главно преку прилагодување на јавната потрошувачка, но во последните години буџетскиот дефицит беше продлабочен достигнувајќи -4,2% од БДП во 2014 год. и -3,5% од БДП во 2015 год.⁷ Периодот 2011-2014 год. се карактеризира повторно со структурен дефицит и позитивен фискален импулс, укажувајќи на водење експанзивна дискрециона фискална политика, додека во 2015 год. е забележан негативен фискален импулс (види НБРМ, 2016). IMF (2015) очекуваат дефицитот да остане значително над 3% од БДП на среден рок, доколку нема промени во политиката.

Јавните приходи во Република Македонија се во надолен тренд и се меѓу најниските во Европа во однос на БДП. Тие се намалија од 33,8% од БДП во 2007 год. на 27,8% во 2014 год., едни од најниските во регионот, поради намалените стапки на данокот на добивка и пер-

соналниот данок на доход и на придонесите за социјално осигурување.⁸ Релаксирањето на фискалната политика и фискалните стимули ги зголемија јавните расходи на 34,1% во 2008 год. и 34,2% во

Графикон бр. 2 Структура на јавните расходи на РМ (во %)



Извор: МФ и НБРМ.

2012 г. (31,8% во 2014 год.) Иако нивото на јавните расходи не е загрижувачко, нивната структура не е поволна за растот. Тековните расходи сочинуваат околу 90% од вкупните буџетски расходи (графикон бр. 2). Социјалните надоместоци се зголемени како процент од БДП, а растот на пензиите (тие беа 9% од БДП во 2015), надополнето со ефектите од стареењето на населението и одливот на млади образовани кадри ќе предизвикува натамошни притисоци врз буџетот. Земјата спроведе неколку успешни пензиски реформи во изминатите две децении, но тие не се доволни за да го спречат растот на трошоците. Доемланд и соработниците (Doemeland et al., 2015) укажуваат на ниската ефикасност на јавната потрошувачка. Учеството на капиталните инвестиции во вкупните

⁷ Ова намалување главно се должи на зголемените јавни приходи, делумно поради повторното воведување на данокот на реинвестирана добивка, како и напорите за подобрување на наплатата на даноците.

⁸ Доемланд (Doemeland et al., 2015) посочуваат дека политиката на СДИ придонесе за зголемување на вработеноста и растот, но и за влошување на соодносот помеѓу приходите и БДП, поради даночните ослободувања

буџетски расходи се зголеми на 10,1% во 2014 год. (14,4% во 2008 год.). Но, тие содржат и непродуктивни трошоци, а големи суми пари завршуваат во странство и оттаму немаат мултипликативен ефект врз домашната економија. Расходите за истражување и развој и образование, пак, кои го поттикнуваат растот, имаат особено ниско учество во вкупните буџетски расходи.

4.1. Јавен долг

Периодот 2000-2008 год. се карактеризира со континуиран пад на јавниот долг од 47,9% од БДП на најниското ниво од 23% од БДП во 2008 год., а државниот долг во 2008 год. изнесуваше 20,5% од БДП (графикон бр. 3). Силната домашна побарувачка, повољните услови за кредитирање, помогнаа во забрзување на економската активност. Соодносот на стапките на економски раст и каматните стапки на јавниот долг беа повољни, а се водеше и политика на фискална дисциплина и урамнотежено примарно салдо (мал суфицит). Голем удел имаа и приливите од приватизација, особено на ЕСМ-дистрибуција (225 мил. евра во 2006 год.). Во 2007 год. беше откупен долгот кон Парискиот и Лондонскиот клуб на кредитори, дел од долговите кај мултилатералните кредитори и две структурни обврзници.

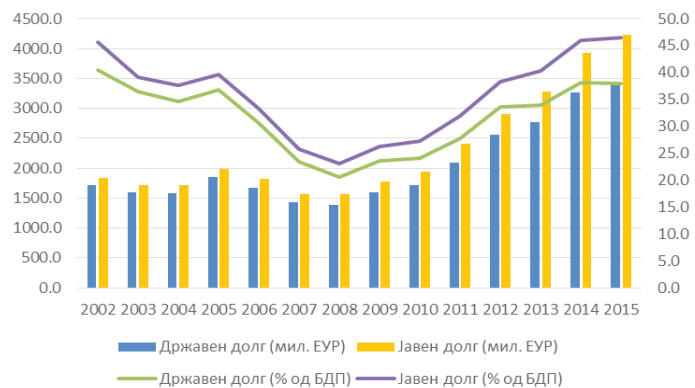
Но, од 2008 год. долгот започна да расте како резултат на влошениите економски услови и водењето на експанзивна фискална политика на Владата. Задолжувањето на државата, особено кон странство, стана значаен извор на средства за покривање на јавните расходи (задолжувањето во странство е зголемено од 1,1% во 2004 год. на 10,2% во 2013 год.). Република Македонија во август 2014 год. повлече 36,4 милиони евра заем за развојни политики за конкурентност, финансиран од Светска банка. Во 2014 год. јавниот долг достигна 45,9%, бидејќи владата издаде и обврзница од 500 милиони ЕУР, по многу повољни услови (3,975%, 7 години) и со тоа целосно предвреме ја финансираше еврообврзницата од 15 милиони ЕУР и изврши плаќања кон ММФ во 2015 год. (154 мил. евра). Јавниот долг беше намален во првата половина од 2015 год. на 43,7% од БДП. Но, издавањето на нова еврообврзница во износ од 270 мил. евра и зголеменото домашно задолжување за 94 мил. евра предизвикаа на крајот на 2015 год. државниот долг да изнесува 38% од БДП, а вкупниот јавен долг 46,5% од БДП, што претставува пораст од 23,5 п.п. во однос на 2008 год. (23% од БДП). Јавниот долг сè повеќе се разликува од долгот на централната влада поради тоа што одредени капитални трошоци се пренесоа надвор од буџетот на сметка на јавните претпријатија (пр. владата помести голем дел од патните инфраструктурни проекти надвор од буџетот со трансформирање на поранешниот Фонд за патишта во Јавно

претпријатие за државни патишта), и поради поддршката во финансирањето на мали и средни претпријатија од МБПР, чиј долг порасна од 0,4% од БДП во 2009 год. на 2,2% во 2012 год. и главно ја одразува употребата на кредитни линии обезбедени од Европската инвестициона банка. Јавниот долг на претпријатијата во државна сопственост се зголеми од 2,6% од БДП во 2009 год. на 7,7% во 2014 год. Во иднина, важно е трошењата и задолжувањата на ПДС да се проценуваат како дел од фискалните ризици и одржливоста на долгот на владата. (Doemeland et al., 2015)

Главен двигател на растот на долгот е примарниот дефицит на централната влада (2,5% во просек за периодот 2009-2014), како резултат на фискалните мерки и автоматските стабилизатори, и задолжувањата на претпријатијата во државна сопственост, потоа реалните каматни стапки (поради ниската инфлација) и др. Само растот на реалниот БДП дејствуваше во обратна насока, но со многу помал интензитет од преткризниот период.

Структурата на долгот открива некои ризици: растечки удел на краткорочен долг и висок процент на долг деноминиран во странска валута. Погolem дел од долгот е надворешен, а големиот процент на долг во странска валута повлекува деви-

Графикон бр. 3. Државен долг и вкупен јавен долг на РМ



Извор: МФ на РМ.

зен ризик, што е важно за земја како Македонија со де факто фиксен девизен курс. Шок на девизниот курс може да ги зголеми обврските изразени во домашна валута и ликвидносните проблеми, со негативен ефект врз премијата за ризик на земјата.

4.2. Фискалната одржливост на Република Македонија

Иако зголемен, јавниот долг, сепак, е меѓу најниските во Европа (просекот во ЈИЕ во 2014 год. е 52,6% од БДП) и е на значително пониско ниво од нивото поставено со Мاستришкиот критериум од 60% од БДП. Сепак, забрзаната динамика на неговиот раст од почетокот на кризата (долгот се удвои во периодот 2008 – 2015) претставува основа за загри-

женост и наметнува потреба од висока претпазливост во понатамошно-то водење на јавните финансии за да не се загрози нивната одржливост (за ова предупредуваат и ММФ и Светска банка). Ова особено и поради сознанието дека во земјите со понизок доход, негативните импликации од јавниот долг (последници врз макроекономската стабилност, намалени капитални приливи и финансиски ограничувања на приватниот сектор) се појавуваат на пониско ниво на задолженост (Presbitero, 2010; Reinhart and Rogoff, 2010).

Нема многу емпириски анализи кои го допираат проблемот на фискалната одржливост на Република Македонија. Можеме да ги спомнеме Ташевска (2015), Треновски и Ташевска (Trenovski and Tashevska, 2015), Доемланд и соработниците (Doemeland et al., 2015), извештаите на ММФ за Македонија. Во продолжение даваме осврт на некои од резултатите од тие анализи.

Порастот на буџетските приходи не го следи во целост порастот на буџетските расходи, односно тие дивергираат, што имплицира дека нивниот развој не оди во прилог на намалување на задолженоста на земјата (Ташевска, 2015⁹). Истата студија покажува и дека порастот на приходите предизвикува последователен едноподруго пораст и на расходите, што имплицира дека тие не се употребуваат за стеснување на буџетскиот дефицит.

Еден од начините на утврдување на фискалната одржливост е преку оценување на реакцијата на примарното буџетско салдо при промена во нивото на долгот. Треновски и Ташевска (Trenovski and Tashevska, 2015) и Ташевска (2015) наоѓаат негативна реакција на примарното салдо при шок на долгот на краток рок, и заклучуваат дека нивото на задолженост нема одлучувачко значење при утврдување на фискалната позиција, иако на подолг рок примарното салдо, сепак, реагира на повисокиот долг. Но, за да се спречи акумулација на долгот, потребна е побрза реакција на примарното салдо.

Најчесто одржливоста на долгот се анализира преку проектирање на неговиот иден тренд. Економистите од Светска банка (Doemeland et al., 2015) проектираат бруто-долгот на централната влада да се стабилизира на речиси 40% од БДП до 2019 год., а јавниот долг да надмине 53% од БДП, во рамките на основното сценарио кое претпоставува дека Владата ќе ја спроведе планираната патека на фискална консолидација (намалување на фискалните дефицити од 4,2% во 2014 год. на 2,9% до 2017 год.), наведена во Среднорочната фискална рамка 2015-2017. Ваквиот тренд на задолженоста се потврдува и во извештаите на ММФ, од

⁹ Постои коинтеграција меѓу буџетските приходи и буџетските расходи со што е задоволен условот за т.н. „слаба“ варијанта на фискалната одржливост. Но, коинтеграцискиот коефициент ($b < 1$) покажува дека буџетските расходи растат натпропорционално во однос на буџетските приходи.

кои во последниот (IMF, 2015) се предвидува долгот на општата влада да достигне 45% од БДП до 2020 год., а вкупниот јавен долг да достигне 54% од БДП (графикон бр. 4). Владата на Република Македонија (2015) предвидува јавниот долг во 2018 год. да достигне 52,4% од БДП, а државниот долг 41,5%, што е слично со основното сценарио во проекциите на Ташевска (2015).¹⁰ Проектираниот фискален тренд главно произлегува од високиот примарен дефицит, а делумно е неутрализиран од поволните перспективи за растот. Вкупниот јавен долг брзо ќе се зголеми, првенствено заради зголемената потрошувачка од страна на претпријатијата во државна сопственост.¹¹ Послаб раст на БДП негативно ќе влијае на уделот на долгот преку понискиот именител (номинален БДП) и преку влошување на буџетското салдо како резултат на автоматските стабилизатори, а тоа може да предизвика долгот да го загрози прагот од 60% од БДП. Истото може и да настане доколку нема успех во спроведувањето на фискалната консолидација, а примарното салдо се одржи на ниво од околу -3%, или, пак, ако се имплементираат сите инвестициски проекти, а без промена на политиката за пензии. Може да се заклучи дека сите проекции на долгот упатуваат на растечки тренд и на претпазливост во понатамошното водење и управување со јавните финансии. (Doemeland et al., 2015; IMF, 2015; Ташевска, 2015)

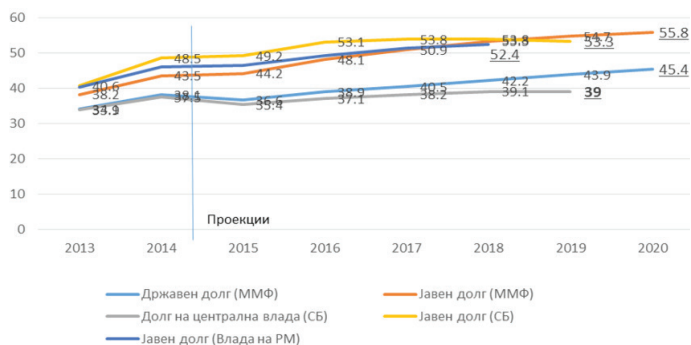
Забрзаната динамика на раст на јавниот долг од почетокот на кризата наметнува потреба за добра среднорочна фискална стратегија на консолидација. За да се обезбеди одржливост на долгот, примарниот дефицит на централната влада треба постепено да се намалува најпрвин за да се стабилизира долгот и потоа да се изградат фискални амортизери. Според проценки на ММФ, за стабилизирање на долгот потребно е намалување на примарниот дефицит на централната влада од околу 1,6% од БДП (IMF, 2015).

Владата предвиде постепена фискална консолидација, со стеснување на буџетскиот дефицит до -2,6% во 2018 год. (Влада на РМ, 2015), како и фискални правила кои треба да стапат на сила од 1 јануари 2017 год., со плафон на буџетскиот дефицит на ниво од 3% од БДП и на јавниот долг на ниво од 60% од БДП. Сепак, според IMF (2015), уште понизок лимит на долгот би ѝ помогнал на Македонија за создавање доволен фискален простор за да одговори на идните предизвици од макроекономски шокови и од среднорочните притисоци поврзани со стареењето на население-

¹⁰ Ташевска (2015), со помош на стохастички симулации на долгот на централната влада, базиран на методологијата на Гарсија и Ригобон (García and Rigobon, 2004), го проценува порастот на долгот на крајот на 2017 год. над 40% од БДП.

¹¹ Долгот на јавните претпријатија се предвидува да се зголеми за 14,4% до 2019 год. (Doemeland et al., 2015)

Графикон бр. 4. Проекции на идната динамика на долгот на РМ (% од БДП)



Извор: IMF (2015); Доемланд и соработниците (Doemeland et al., 2015), Влада на РМ (2015)

од БДП, а вкупниот јавен долг 40,5% од БДП). Иако е на умерено ниво, забрзаната динамика на раст на долгот од почетокот на кризата повлекува потреба за добра среднорочна фискална стратегија на консолидација. Мора да се земе предвид и помалиот праг на толерантност кон долг на земјите со понизок доход. Ризикот од ненаплатливост на долгови има тенденција да расте со долгот, но кое е прифатливото ниво компатибилно со фискалната одржливост, е веќе прашање на проценка. Сепак, емпириските анализи на пазарите во развој покажуваат дека земјите можат да влезат во должничка криза дури и кога долгот е изненадувачки низок. Во 55% од земјите со среден доход при неисполнување на обврските по долг, јавниот долг бил под 60% од БДП, а во 35% бил помалку од 40% (Doemeland et al., 2015)

Врз основа на нашата анализа, можеме да ги извлечеме следниве препораки за економската политика во Македонија:

- Иако нивото на долг не е многу високо, потребно е да се преземат мерки на постепенa фискална консолидација со цел да се создаде фискален простор. Препорака е секое надостварување на приходите, т.е. остварен суфицит, да се употребува за намалување на јавниот долг. За да се обезбеди одржливост на долгот, примарниот дефицит треба постепено да се намалува најпрвин за да се стабилизира долгот и потоа да се изградат фискални амортизери;
- Консолидацијата најдобро би се остварила со кретење на тековни расходи бидејќи имаат помали мултипликативни ефекти и помал негативен ефект врз економскиот раст (види Треновски, 2013). Според WB (2016), реформирањето на износот и таргетирањето на пензиите и социјалните придонеси е круцијално за ефикасна среднорочна

нието, истовремено намалувајќи го ризикот од зголемените потреби за финансирање.

Заклучок

Јавниот долг на Република Македонија е меѓу најниските во Европа (на крајот на 2013 година, државниот долг изнесуваше 34,2%



фискална консолидација. Треба да се утврдуваат приоритетите во поглед на капиталните расходи, а јавните инвестиции да се насочат кон крупни инфраструктурни објекти (патишта, модернизирање на железницата, гасификација), кои значително ги намалуваат трошоците за водење бизнис, и кон истражување и развој и образование, кои го поттикнуваат растот;

- Ниското ниво на оданочување овозможува привлекување на инвестиции и отворање работни места. Бидејќи стратешка одлука на Владата е задржување на нискиот и рамен данок, зголемувањето на буџетските приходи може да се оствари со креирање на фискалната политика во насока на структурно и даночно реформирање: проширување на даночната база и нејзиниот опфат, како и со подобрување на ефикасноста во прибирање на даноците (понатамошно намалување на сивата економија и нејзино официјализирање/покривање со даночна регулатива);
- Потребна е добра координација меѓу фискалната и монетарната политика. Фискалната политика не може да ги оствари зададените цели без поддршка од монетарната политика, но исто така треба да ги зема предвид монетарните агрегати при утврдување на насоката на дејствување и мерките што се преземаат;
- Бидејќи најголем дел од долгот е во странска валута и е кон странство, заради сочувување на вредноста на денарот, потребни се реформи за поттикнување на извозот, што е клучен фактор за подобрување на динамиката на растот и кој носи поголем прилив на девизи;
- Треба да се води сметка за очекувањата на економските субјекти, кои доколку во иднина очекуваат поголема фискална контракција (или ја перцепираат фискалната политика како неодржлива на долг рок) како резултат на денешните зголемени јавни расходи, ќе реагираат со зголемување на штедењето и намалување на инвестициите;
- Одржливото ниво на долг зависи и од успешното имплементирање на поефикасни макроекономски политики и структурни реформи кои го поттикнуваат економскиот раст, поголема фискална транспарентност и добро управување со јавниот долг, преку прудентна фискална рамка.

Користена литература

Afonso, A. (2005) "Fiscal sustainability: The unpleasant European case". *FinanzArchiv* 61:19–44.

Balassone, F., Cunha, J., Langenus, G., Manzke, B., Pavot, J., Prammer, D. and Tommasino, P. (2009) "Fiscal sustainability and policy implications for the euro area", *Discussion Paper Series 1* No. 2009, 04, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank.

Balassone, F. and Franco, D. (2000): "Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a view to EMU", *Fiscal Sustainability*, Banca d'Italia, 22-60, Rome.

Blanchard, O. (1990). Suggestions for a new set of fiscal indicators. *OECD Economics and Statistics Department Working Papers*, No.79, OECD Publishing.

Bosomworth, A. (2012) "The Eurozone Sovereign Debt Crisis – Status Quo, Challenges and Prerequisites for a Solution from an Asset Manager's Perspective", in *The Interaction of Political, Fiscal and Financial Stability: Lessons from the Crisis*, (Gnan, E.), Vienna, 2013.

Cafiso, G. and Cellini, R. (2012) "Evidence on Fiscal Consolidations and the Evolution of Public Debt in Europe", *CESifo Working Paper* No.4027, December 2012

Cottarelli (2012) Fiscal outlook and fiscal sustainability risks. *Financial Stability Review*, No.16, April 2012, Banque de France, pp.17-28.

DeLong, J. B. and Summers, L. H. (2012). "Fiscal Policy in a Depressed Economy". In Spring 2012 Conference on the Brookings Papers on Economic Activity (BPEA).

Doemeland, D., Shimbov, B., Davies-Cole, N.S. (2015) *Macedonia - Public expenditure review: fiscal policy for growth*. Washington, DC: World Bank.

Fiti, T. and Tashevskaja, B. (2013) "The European debt crisis and its implications on the Macedonian economy", *CEA Journal of Economics*, Vol. 8, No. 1, pp. 25-42.

EC (2016) *Fiscal Sustainability Report 2015*, European Economy, Institutional Paper 018, European Commission.

Greene, J.E. (2012) *Public Finance: An International Perspective*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

IMF (2002), *Assessing Sustainability*, International Monetary Fund, Washington DC.

IMF (2015) *Republic of Macedonia: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, 10 August.

Lane, P. R. (2012) "The European sovereign debt crisis", *The Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49-67.

Presbitero, A. F. (2010, November 12). Total public debt and growth in developing countries.

Reinhart, C. and Rogoff, K. (2010) "Growth in a Time of Debt", *NBER Working Paper* No. 156.

Semmler, W. and Semmler, A. (2013). The Macroeconomics of Fiscal Consolidation in the European Union. Available at SSRN 2320198.

Spilimbergo, A. Symansky, S., Blanchard, O. and Cotarelli, C. (2008) "Fiscal Policy for the Crisis", *IMF Staff Position Note*, available at: <http://ssrn.com/abstract=1339442> .

Trenovski, B. and Tashevska, B. (2015) "Fiscal or monetary dominance in a small, open economy with fixed exchange rate – the case of the Republic of Macedonia", *Proceedings of Rijeka Faculty of Economics: Journal of Economics and Business*, Volume 33, no.1, pp.125-145

World Bank (2016) *South East Europe regular economic report no. 9: Rebalancing for stronger growth*, Washington, D.C., World Bank Group.

Беџети, А. (2010). Како до поадекватна фискална политика наспроти кризата во Република Македонија. Економски систем, економска политика и развој (стр. 199-216). Скопје: МАНУ.

Влада на РМ (2015) *Фискална стратегија на Република Македонија 2016-2018*.

НБРМ (2016) *Годишен извештај за 2015 година*, Народна банка на Република Македонија.

Ташевска, Б. (2015) *Меѓузависноста на буџетскиот дефицит, јавниот долг и фискалната одржливост*, Докторска дисертација, Економски факултет – Скопје.

Треновски, Б. (2013) *Креирање на оптимална макроекономска политика во Република Македонија*, Центар за економски анализи – ЦЕА, Скопје.

ФИНАНСИРАЊЕ НА РАСТОТ И КОНВЕРГЕНЦИЈА КОН ЕУ – КАКО ДА СЕ ОДРЖИ СТАБИЛНОСТА ПРИ ПОВИСОКА ИНТЕРМЕДИЈАЦИЈА

1. Ниво на конвергенција на македонската економија кон ЕУ

Остварување на одредено ниво на искористување на факторите за производство е клучен критериум за членство во Европската Унија. Економскиот раст на долг рок обезбедува економски просперитет и висока вработеност, што е клучен предуслов за одржување високо ниво на демократија и политичка стабилност. Во овој труд нивото на реална конвергенција кон ЕУ се мери од аспект на нивото на македонскиот бруто домашен производ – БДП по жител во однос на просечниот на ЕУ и нивото на невработеност во однос на просечната стапка во ЕУ.

1.1. Степен на конвергенција мерен според БДП по жител

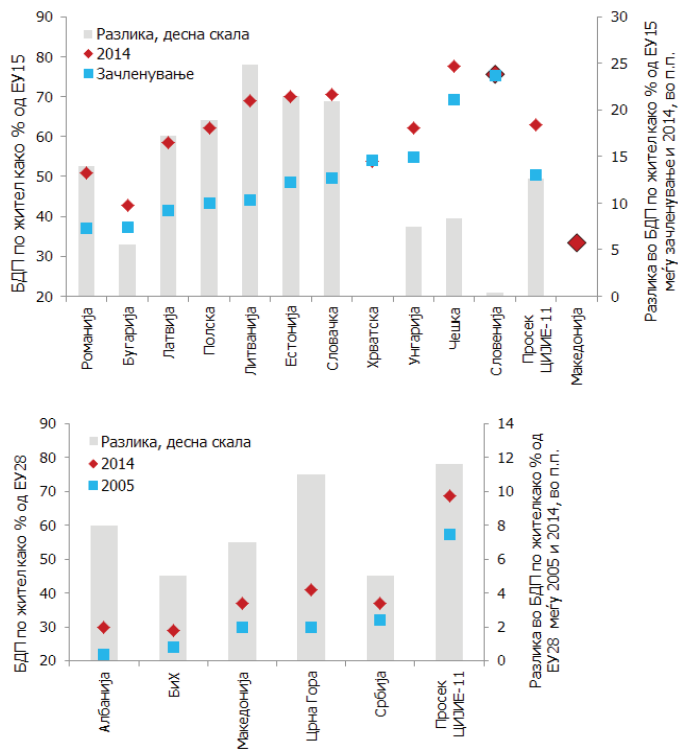
Степенот на конвергенција мерен според БДП по жител, според паритетот на куповната сила, упатува на фактот дека македонската конвергенција е на ниво од 1/3 од просекот на ЕУ-15, односно старите земји-членки (Графикон 1, панел лево). Оваа констатација останува валидна и кога ќе се направи споредба со новите 11 земји-членки на ЕУ од ЦИЈИЕ (од проширувањата од 2004, 2007 и 2013 година). Во периодот на зачленување, овие земји имале просечното ниво на БДП по жител од околу 50% од просекот на ЕУ-15.¹ На слични заклучоци упатува и регионалната споредба со сегашните 28 земји-членки (ЕУ-28) на десниот панел. Имено, во 2014 година, доходот по жител во земјите од Западен Балкан е меѓу 29% и 41% од европскиот просек (наспроти 69% за новите земји-членки од ЦИЈИЕ). Притоа, со 37% од просекот на ЕУ-28, Македонија се наоѓа на средина на оваа скала, со повисок доход отколку Босна и Херцеговина и Албанија, но понизок отколку Црна Гора, а на исто ниво со Србија. Сепак,

* Шпаркасе банка Македонија АД Скопје

** Народна банка на Република Македонија

¹ Сите просеци за новите земји-членки се пресметани непондирани.

Графикон бр. 1
Ниво на доход по глава на жител (ЕУ-15 = 100)



Извор: Еуростат и пресметки на авторите.

динамички гледано во претходните неколку години се забележува стеснување на јазот во реалната конвергенција во регионот, кој што во случајот на Македонија е стеснет за 7 п.п. меѓу 2005 и 2014 година (слично како просечното стеснување во регионот), што е, сепак, помалку од просечното стеснување на јазот од 11,6 п.п. на новите членки во истиот период.

На тамошното затворање на овој јаз пре-

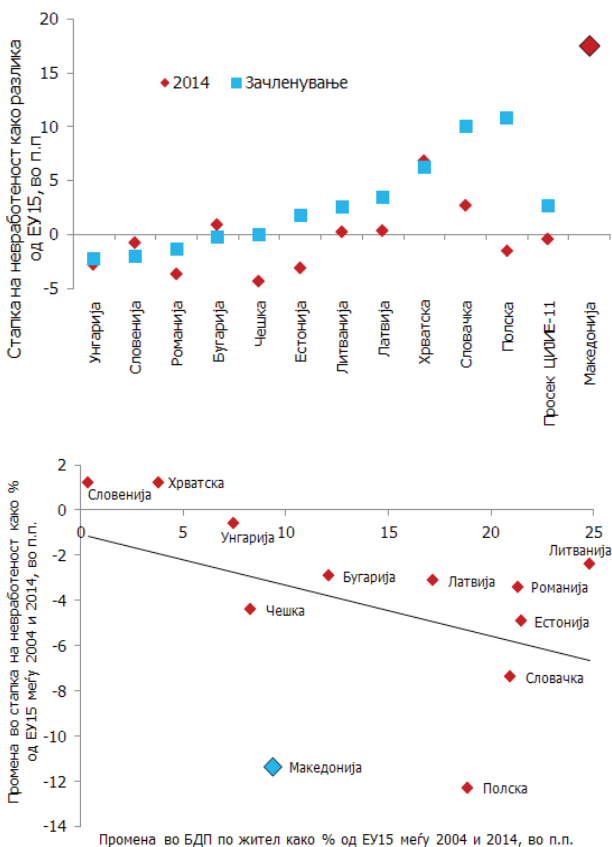
додредува на долг рок македонската економија да расте во просек за 5% годишно. Така, за 5-7 години Македонија би била на приближно ниво на конвергенција како во времето на прием на новите земји членки.

1.2. Степен на конвергенција мерен според стапката на невработеност

Мерено според стапката на невработеност, Македонија стои уште понеповолно, од аспект на нејзината конвергенција кон ЕУ (Графикон 2, панел лево). Иако во претходниот период е направен напредок, во 2014 година Македонија имаше повисока невработеност од ЕУ-15 за 17,5 п.п., што е повисок јаз отколку која било нова земја-членка по зачленувањето во ЕУ. Регионалната компаративна анализа, исто така, ја потврдува неповолната позиција на Македонија, која се наоѓа веднаш зад Босна и Херцеговина со стапка на невработеност од 42,5% (Македонија 26,5%, Србија 17,9%, Црна Гора 18,2%). Сепак, динамичката споредба со новите членки укажува и на поповолни аспекти. Имено, подобрувањето кај

новите земји-членки од зачленувањето во ЕУ до 2014 година изнесува 3,1 п.п. во однос на ЕУ-15. Во сличен период, односно меѓу 2004 и 2014, јазот на Македонија е намален за 11,4 п.п., што соодветствува со новите членки кои имаа најголем иницијален јаз при влезот во ЕУ и забележаа најголемо намалување на јазот - Полска со 12,3 п.п. и Словачка со 7,4 п.п. Понатаму, десниот панел на Графикон 2 покажува дека, во просек, постои поврзаност меѓу конвергенцијата на доходот и доближувањето на стапките на невработеност кон оние на ЕУ-15. Оттаму, врз основа на искуствата на новите земји-членки, може да се очекува дека идниот побрз економски раст и, следствено, конвергенцијата на доходот во Македонија да има поволен ефект и врз стапката на невработеност.

Графикон бр. 2
Стапки на невработеност и БДП по жител



Извор: Еуростат и пресметки на авторите

Компаративната анализа на дистанцата во однос на ЕУ упатува на заклучокот дека на Македонија ќе ѝ бидат потребни 9-12 години перманентен раст од 5% годишно за да дојде на ниво на невработеност што било присутно во периодот на прием на новите земји членки на ЕУ.

2. Монетарна политика

2.1. Цели на монетарната политика

Одржувањето на стабилноста на цените на ниво на потенцијалниот раст од околу 5% годишно ќе претставува основна цел на монетарната

политика. На тој начин, централната банка ќе ја поддржи економската конвергенција на земјата кон ЕУ.

Финансирањето на така високи стапки на економски раст нема да биде можно без привлекување на дополнително странско штедење во форма на странски директни инвестиции – СДИ, позајмување на приватниот сектор од странство од меѓународните глобални банки и по пат на емитирање на обврзници, и преку приливот на средства преку дознаки од Македонците вработени во странство.

Непречениот прилив на капитал од странство бара ефикасно управување со девизниот ризик и обезбедување стабилен девизен курс на денарот.

Согласно со горенаведените цели на монетарната политика, и потребата од ефикасно управување на девизниот ризик се заклучува дека стратегијата на таргетирање на фиксен девизен курс на денарот во однос на Еврото треба да остане базична стратегија за водење на монетарната политика во наредниот период, која ќе обезбеди брза конвергенција на македонската економија кон ЕУ. Оваа стратегија ќе треба да биде надополнета со макропрudentни стандарди, преку кои ќе се обезбеди ефикасна интермедијација и алокација на домашното и странското штедење преку финансискиот сектор.

2.2. Стратегија на монетарната политика

Иако нивото на задолженост на приватниот сектор кај домашниот банкарски сектор (46,6% од БДП се кредитите на банките на приватниот сектор од што 28,5% од БДП се кредитите на компаниите а 20,4% од БДП се кредитите на населението) е на прифатливо ниво и постои простор за натамошно задолжување (компаративните анализи упатуваат на фактот дека задолженоста на приватниот сектор може да расте до 100% од БДП и позитивно да биде корелирана со економскиот раст, поопширно кај Арканд, Беркс и Паница (Arcand, Berkes and Panizza, 2012), се проценува дека кредитниот раст нема да може да биде единствениот извор за финансирање на економската активност и конвергенцијата на македонската економија.

Финансиската интермедијација се очекува да продолжи да се зголемува и во наредниот период, паралелно со економскиот раст и приливот на капитал во економијата. Сепак, процесот на финансиско продлабочување не смее да ја поткопа стабилноста и здравоста на финансискиот сектор, преку генерирање лоши пласмани. Дополнителни фактори кои би можеле да ја зголемат ранливоста на банкарскиот систем се: 1. индиректниот пазарен ризик, со оглед на релативно високото учество на девизни кредити со валутна клаузула во активата на билансите на банките



(овие кредити на крајот на 2015 година учествуваат со 46,5% во вкупните кредити на банките одобрени на нефинансиски субјекти или во просек со 50,4% за периодот 2001-2015 година). При евентуално намалување на вредноста на домашната валута, ваквата валутна изложеност на корисниците на кредити може да ја намали нивната способност за редовно сервисирање на обврските, со што се загрозува и стабилноста на системот (ова, секако, го потенцира значењето на стабилноста на девизниот курс) и 2. ризикот од финансирање на банките, којшто во моментот не е присутен, заради силната депозитна база, но на среден рок може да се појави како потенцијален проблем. Овој ризик, на среден рок би можел да се ублажи преку развојот на пазарот на капитал.

Тоа ќе детерминира, при дизајнирањето на монетарниот и кредитен раст, централната банка да ја зема предвид и потребата од одржување стабилен и здрав банкарски сектор преку имплементирање комбинација мерки на монетарната политика и макропрudentни стандарди за работењето на банките и другите финансиски институции. Набљудувано од тој аспект, и потребата монетарната политика на долг рок да оствари три цели: стабилност на цените на ниво на потенцијалниот економски раст, амбиент за ефикасно управување со девизниот ризик од страна на економските субјекти и стабилност на банкарскиот сектор, се проценува дека монетарната политика во наредниот период ќе испорачува потенцијал за раст на кредитната активност на банките во зоната од околу 15% годишно. Корелирано со потенцијалниот раст од околу 5% годишно ќе биде потребно да се имплементираат мерки за стимулирање на другите облици на финансирање во значителен обем.

Финансирањето на инвестициите и соодветно поттикнувањето на економскиот раст се очекува да биде поддржано и преку финансиските приливи од странство. Зголемената продуктивност евидентна кај новите земји членки на ЕУ од Централна и Источна Европа (ЦИЕ) и истовремено повисокото ниво на инвестиции, како двигатели на процесот на конвергенција, во голем дел се поддржани од високите приливи на СДИ во претпристапниот период, како и во периодот по активното членство во ЕУ. Со просечно учество во БДП од близу 5% во периодот пред членството во ЕУ, странските директни инвестиции значајно придонесоа за растот на продуктивноста (Bijsterbosch and Kolasa, 2009), инвестициите (Mileva, 2008) и соодветно за целокупниот економски раст. Дополнително, приливите на СДИ делуваа како суплемент на домашното штедење, придонесувајќи за олеснување на кредитните ограничувања како лимитирачки фактор за раст на инвестициската активност во една економија. Споредено со другите форми на странско финансирање, директните инвестиции во основа се постабилна форма на финансирање, со значи-

телно помал ризик од реверзibilни движења во однос на портфолио инвестициите и финансиските заеми, при истовремено создавање пролонгирани позитивни ефекти врз надворешното финансирање преку мобилизирање на дополнителен капитал од матичните компании или преку инвестирање на задржаната добивка. Кај земјите членки на ЕУ од ЦИЕ, позитивните ефекти од СДИ се особено евидентни меѓу економиите каде оваа форма на вложување е доминантно во индустриските гранки насочени кон извоз, како што е и во случајот на македонската економија во изминатите години.

За очекување е дека динамичниот раст во процесот на конвергенција ќе биде финансиран и преку надворешното задолжување на приватниот банкарски и корпоративен сектор на подолги рокови. Понатамошното продлабочување на финансиската интеграција со ЕУ ќе предизвика и понатамошен раст на задолжувањето на приватниот сектор на економијата кон странство. Оваа форма на финансирање беше особено евидентна кај балтичките земји, каде интензивниот економски раст, доминантно движен од домашната побарувачка, беше финансиран преку надворешното задолжување на депозитните институции со цел задоволување на домашната кредитна побарувачка. Соодветно, овие економии забележаа висок кредитен раст, во значаен дел движен од секторот на домаќинствата, при истовремено значајно кумулирање на надворешен долг на банкарскиот сектор², што доведе и до зголемена ранливост на надворешниот сектор кај овие земји. Дополнително, приближувањето кон ЕУ ги зголемува и можностите на домашниот корпоративниот сектор за обезбедување на потребните финансии од странство. Истражување на ЕЦБ (Mileva, 2008) фокусирано на транзициските економии го потврдува значењето на оваа форма на финансирање за домашните инвестиции, особено за економиите во финалните фази на транзиција, со поразвиени финансиски пазари и добра поставеност на институциите. Сепак, искуствата на дел од новите членки на ЕУ, особено на балтичките земји, укажува на ризиците коишто произлегуваат од интензивниот раст на надворешниот долг над нивото на негова одржливост и значењето на недолжничките, постабилни форми на финансирање за мала отворена економија како македонската.

Во македонската економија постои и дополнителен тек на финансии за поддржување на растот и процесот на реална конвергенција кон ЕУ, којшто не е присутен помеѓу вообичаените финансиски текови на земјите од ЦИЕ. Имено, во случајот на македонската економија значаен

² Кај балтичките земји евидентно е висока кумулација на надворешен долг на банкарскиот сектор во периодот пред пристапувањето кон ЕУ и во раните години од членството. Како најмаркантен пример е Латвија, каде надворешниот долг на банките се зголеми од 24% од БДП на 63% во периодот од 2000 до 2005 година, што претставува зголемување од 40 п.п.. Во случајот на Естонија зголемувањето е за 28 п.п. од БДП.

извор на девизни приливи претставуваат приватните трансфери. Литературата во оваа област укажува на позитивните ефекти коишто приватните трансфери ги имаат врз долгорочниот раст на економијата, како текови со коишто се надминуваат дел од финансиските ограничувања на домаќинствата и малите бизниси, помагајќи ги инвестициските активности на овие сектори. Во случајот на македонската економија, спроведените анкетни истражувања посочуваат на висока искористеност на овие средства за финансирање на потрошувачката на домаќинствата за тековни и трајни добра, што остава простор за пренасочување на овие девизни приливи кон подолгорочни инвестициски проекти во идниот период.

Мобилизацијата на слободен паричен капитал преку иницијални јавни понуди на акции (ИПО³), како и преку издавање корпоративни обврзници на пазарот на капитал треба да добива сè поголема улога за генерирање долгорочен раст и побрза конвергенција кон ЕУ. На овој начин би се овозможило долгорочно финансирање на компаниите, коешто тие би го искористиле за инвестирање како во физички капитал така и во истражување, развој и иновации со што би се подобрила вкупната конкурентност на економијата.

Во контекст на ИПО на приватниот сектор, би можело да се размисли за приватизација на ЕЛЕМ на овој начин, при што би се привлечо домашен и странски капитал. Пример за ова е случајот со полската енергетска компанија ЕНЕА, којашто во 2008 година беше приватизирана преку ИПО со поддршка на ЕБРД. Другите полски компании од енергетскиот сектор исто така беа приватизирани преку ИПО на Варшавската берза. Другите големи проекти како Чебрен и Галиште, наместо преку концесија, исто така би можеле да се финансираат со ИПО.

Котацијата на берза и формирањето формална корпоративна структура на управување ги зголемува можностите за финансирање и преку издавање корпоративни обврзници на солидни акционерски друштва со цел да се задоволат нивните финансиски потреби. Народната банка веќе презеде одредени мерки во насока на стимулирање на развојот на пазарот на капитал и мотивирање на издавачите и инвеститорите во корпоративни обврзници, а некои мерки презеде и владата. Мерките на НБРМ вклучуваат ослободување на основата за задолжителна резерва за износот на инвестициите на банките во корпоративни обврзници издадени од нето-извозници и претпријатија коишто имаат проекти за производство на електрична енергија и примена на стапка на задолжителна резерва од 0% на обврските на банките врз основа на издадени корпоративни обврзници со рочност од најмалку две години.

³ Initial public offering.



Овој процес треба да продолжи и да се засили преку инволвирање и на државата и на меѓународните финансиски институции (ЕБРД, ИФЦ). Од аспект на државата, неодамна беа донесени измените на Законот за договорен залог коишто се насока на зголемување на интересот на компаниите за издавање корпоративни обврзници, а континуирано се вршат подобрувања и на регулативата за заштита на инвеститорите. Исто така, извршената регионална интеграција на македонскиот со бугарскиот и хрватскиот пазар на капитал овозможува поширока платформа на тргување, со што се зголемува достапноста и на корпоративните обврзници за инвеститорите. Исто така, државата би можела да обезбеди и одредени поволности за зголемување на атрактивноста на корпоративните обврзници. Моментално, на македонскиот пазар на капитал се извршени три емисии на корпоративни обврзници, при што сите издавачи се од банкарскиот сектор (Про кредит банка во 2007 година, НЛБ Тутунска банка во 2008 година и Стопанска банка – Битола во 2016 година). Ова само упатува на големиот потенцијал што постои на пазарот на должнички хартии од вредност којшто би можел да биде искористен во насока на развој на компаниите и на вкупната економија.

Од друга страна, меѓународните финансиски институции би можеле да ја разгледаат можноста наместо класични кредити, нивните проекти во приватниот сектор во Македонија да ги финансираат со корпоративни обврзници. Тоа би привлечло и домашни институционални и приватни инвеститори. Еден пример за ова е случајот со Турција, каде што на почетокот од годината ЕБРД инвестираше во корпоративни обврзници издадени од една од најголемите турски градежни компании којашто ќе ги искористи средствата за изградба на модерна болница како дел од јавно-приватно партнерство. Друг пример е Полска, каде што заради поддршка на пазарот на должнички капитал, ЕБРД инвестираше во обврзници издадени од страна на Варшавската берза. Дополнително, ЕБРД има склучено Рамка за финансиски институции со Полска, чијашто цел е поддршка на развојот на полскиот пазар на корпоративни обврзници преку инвестиции во обврзници издадени од институции од банкарскиот и небанкарскиот сектор во износ од 250 милиони евра.

3. Здравоста на финансискиот систем и макропрudentни стандарди

Финансискиот систем во Република Македонија се карактеризира со релативно едноставна структура, во која банките имаат доминантна улога и оттука банкарскиот систем со сигурност и во иднина ќе има



голема улога во финансирањето на растот и забрзувањето на реалната конвергенција на македонската економија. Банкарскиот систем во континуитет е здрав и стабилен, што може да се согледа преку неговата ликвидност и адекватната капитализираност. Со тоа, се чини дека истиот е во кондиција да дава поддршка на активностите на економските субјекти и во идниот период. Стапката на адекватност на капиталот на банките во континуитет се одржува на речиси двојно повисоко ниво од пропишаниот минимум (8%) и обезбедува доволен капацитет за апсорбирање на евентуалните негативни шокови од потенцијално зголемување на ризиците (во просек за периодот 2001-2015 година, стапката на адекватност на капиталот изнесува 19,9%). Показателите за ликвидност исто така даваат индикација за солидна позиција на банките. Еден од битните показатели за ликвидноста - коефициентот кредити/депозити – долг временски период се одржува под 100 (во просек за периодот 2001-2015 година, овој индикатор изнесува околу 80%), покажувајќи простор за натамошно користење на основниот извор на финансирање на банките за дополнително кредитирање.

Покрај стабилноста, особено битна димензија на банкарскиот систем е неговата ефикасност, а во тој контекст битно прашање е неговата концентрираност. Македонскиот банкарски систем се карактеризира со релативно висока концентрација, што упатува на простор за негово натамошно окрупнување (ЕЦБ, 2015). Најголемите сопственички промени и влезот на поголемите странски банкарски групации во домашниот банкарски систем се реализираа во првата декада од монетарното осамостојување. Со основањето нови банки и декомпозиција на најголемата банка во земјата, бројот на банки се зголеми, што во одредена мера влијаеше врз намалување на концентрацијата на банкарскиот систем во РМ. Во наредниот период, консолидацијата на банкарскиот систем беше делумно проследена и со спојувања и припојувања меѓу банките, но и со излез од системот на некои од банките поради зајакнување на супервизорските и регулаторните стандарди. Со последна состојба, банкарскиот систем во Република Македонија го сочинуваат 15 банки и 3 штедилници. Доминантноста на големите банки (учеството на првите три банки, односно првите пет банки во вкупната актива изнесува околу 60%, односно околу 75%), влијае врз ефикасноста на банкарскиот систем, што се потврдува и преку cost to income показателот. Овој показател на ниво на вкупниот банкарски систем има тенденција на намалување и гравитира околу 50%, но за малите банки е релативно висок и изнесува околу 90%. Натамошното окрупнување на банкарскиот систем би придонело кон зголемување на ефикасноста во банкарскиот систем и би го зголемило потенцијалот на банките за подобрување на својата профита-

билност⁴. Улогата на НБРМ, како регулатор, во процесот на консолидација на банките главно се сведува на препораки, т.е. давање на т.н. софт рекомендејшнс (soft recommendations) во насока на поттикнување за преземање активности од страна на банките. Тешкотиите за спроведување на консолидацијата во моментот произлегуваат од ограничениот интерес на потенцијални странски инвеститори во банкарскиот систем, но одредено влијание веројатно имаат и конзервативните стратегии на финансиските институции во поглед на експанзија на нови пазари, како и неизвесноста околу економските перформанси во регионот и генерално во Европа.

Банкарскиот систем во Македонија, и воопшто во регионот, секако се соочува и со предизвиците што ги носат глобалните финансиски регулаторни промени. Иако истите имаат за цел да ја зајакнат глобалната финансиска стабилност и да превенираат нова финансиска криза, сепак, промените можат да имаат и неповолни ефекти врз расположливоста и цената на финансирање на приватниот сектор преку банкарски кредити. Во функција на одржување на финансиската стабилност, НБРМ континуирано ја прилагодува домашната регулатива согласно со меѓународните супервизорски стандарди (Базел 3) и европската регулатива во доменот на банкарството. Во однос на капиталните и ликвидносните барања од ЦРД4, домашните банки се високо капитализирани, со висок износ на ликвидна актива. Сепак, недостигот на ликвидни инструменти на македонскиот пазар, коишто согласно со Базел 3 можат да се вклучат во пресметка на LCR (стапка на покриеност со ликвидност), претставува еден вид ограничување. Истовремено, започнат е процес за измени и дополнувања на постојната регулатива за адекватноста на капиталот во функција на натамошно усогласување на домашната регулатива со барањата на Базел 3 и ЦРД4/ЦРР во однос на компонентите на сопствени средства: разграничување на капиталните позиции коишто можат да бидат дел од редовниот основен капитал (СЕТ1), додатниот капитал (additional Tier 1) и дополнителниот капитал (Tier 2). Со оглед на високата капитализираност на домашните банки, некои директни ефекти од новата регулатива во овој домен не се очекуваат. Но, потребата за поголем капитал или намалување на активностите на големите банкарски групации присутни во домашниот банкарски систем може да има сериозни индиректни ефекти врз расположливоста на средства за финансирање. Еден од битните предизвици се и промените што ги носи европската регулатива (Capital Requirements Regulation – CRR), со којашто банките во ЕУ имаат право да применат нулти пондер на ризичност на вложувањата

⁴ Профитабилноста на банкарскиот систем, мерена преку стапката на поврат на актива (ROA), се намали во посткризниот период, што беше особено карактеристично за малите банки коишто бележат загуби, додека профитабилноста кај големите и средните банки се задржа во позитивната зона.

во хартии од вредност издадени од сите држави и централни банки на земјите-членки на ЕУ, без разлика на нивниот рејтинг. За разлика од тоа, на вложувањата во хартии од вредност издадени од нашите земји или нашите централни банки се применува пондер на ризичност од 100%, имајќи го предвид рејтингот на овие вложувања. Ваквите измени можат да имаат големи импликации врз ефективноста на монетарната трансмисија во домашната економија и развојот на домашниот финансиски пазар. Во однос на подобрувањето на корпоративното управување кое го налага ЦРД4, измените и дополнувањата на Законот за банките ќе овозможат унапредување на системите за корпоративно управување во банките, воведување заштитни слоеви на капиталот (capital buffers) и идентификување на системски значајните банки.

Очигледно домашниот банкарски систем е стабилен и ефикасен, но во следниот период можно е да се соочува со одредени предизвици. Во процесот на одржување на финансиската стабилност една од битните алатки којашто може и натаму активно да се користи е, секако, макропрудентната политика. Во глобални рамки оваа димензија доби големо значење со започнувањето на последната криза, како начин за заштита од ризици во финансискиот систем и намалување на макроекономските трошоци од нарушување на финансиската стабилност (Dimova, D. et al., 2016). Заради одржување на стабилноста на банкарскиот систем, НБРМ подолг период ја користи макропрудентната регулатива. Непосредно пред почетокот на големата финансиска криза, со макропрудентната регулатива се влијаеше врз спречување на прекумерниот раст на потрошувачките кредити, додека во посткризниот период, макропрудентната регулатива се користеше во функција на поттикнување здрав и стабилен раст на депозитниот потенцијал на банките, како основа на интензивирање на кредитната активност, како и за подобрување на квалитетот на активата од билансите на банките (со оглед на забрзаниот раст на потрошувачките кредити). Генерално, изборот и примената на макропрудентните инструменти во наредниот период ќе зависи од: 1. фазата на финансискиот циклус, 2. ефективноста на инструментот во функција на постигнување на целта (на пр. ограничување на системскиот ризик преку зголемување на отпорноста на финансискиот сектор) и 3. ефикасноста на инструментот од аспект на можни негативни последици врз другите сектори во економијата или економијата во целост. Вообичаено, макропрудентни инструменти кои се користат во време на експанзија се: 1. Debt-to-income (ДТИ), Loan-to-income (ЛТИ), Loan-to-value (ЛТВ), коефициенти на покривање (haircuts), секторски кредити, стапка на кредитен раст, валутни и каматни јазови, задолжителна резерва, и 2. Контрациклични капитални барања (countercyclical capital buffers) и ди-



намичко резервирање. Од друга страна, во фазата на контракција, како потенцијални инструменти би можело да се користат: 1. прилагодувања на специфичните резервации, 2. Коефициенти на покритие (haircuts), 3. Ликвидносни лимити, 4. Контрациклични капитални барања и 5. Динамички резервации.

4. Заклучок

Степенот на реална конвергенција на македонската економија кон ЕУ е релативно низок. Тоа ја покажува потребата за подинамичен економски раст на среден рок, што ќе обезбеди креирање нови работни места и приближување на степенот на развиеност кон просекот на ЕУ. Битен предуслов за побрз и одржлив економски раст, секако, е обезбедувањето на потребното финансирање преку квалитетни и стабилни извори на надворешно финансирање, финансиска поддршка преку домашниот банкарски систем и преку развој на домашниот пазар на капитал.

Кредитното финансирање на банките ќе мора да биде надополнето со емитирање на обврзници од страна на големите приватни корпорации, IPO приватизации (особено за ЕЛЕМ), IPO финансирање на одредени проекти (Чебрин и Галиште), и привлекување странски директни инвестиции.

Во овој контекст битно е политиките да испорачуваат стабилен амбиент и да го поддржуваат дејството на фундаменталните фактори, без да се креираат позначителни нерамнотежи. Монетарната политика, преку постојната монетарна стратегија на целење на девизниот курс, којашто е соодветна на карактеристиките на домашната економија, успешно придонесува за стабилност на цените, контрола на валутниот ризик и за макроекономска дисциплина. Здравоста на банкарскиот систем и финансиската стабилност не се доведени во прашање, но на среден рок, сепак, може да се соочат со одредени предизвици. Оттука, потребно ќе биде и во понатамошниот период да се става фокус на соодветниот дизајн на инструментите на макропрудентната политика.

Референци:

Arcand J.L, Berkes E., Panizza U., "Too Much Finance?", IMF Working paper No.161, June 2012.

Bijsterbosch, M. and Kolasa, M., 2009.FDI and productivity convergence in Central and Eastern Europe: An industry-level investigation. *ECB Working Paper Series No. 992*.

Dimova, D., Kongsamut, P. and Vandenbussche, J., 2016. Macroprudential Policies in Southeastern Europe. *IMF Working Paper No. 16/29*.

ECB, 2015. *Financial stability challenges in EU candidate and potential countries candidate countries*. ECB Occasional Paper No. 164.

Mileva, E., 2008. The impact of capital flows on domestic investment in transition economies. *ECB Working Paper Series No. 871*.

Користена литература:

Ciensi, J., 2010. Poland's energy sell-off moves ahead. *Financial Times*, [online] 1 July. Available at: <http://www.ft.com/cms/s/0/90723a4c-8466-11df-9cbb-00144feabdc0.html#axzz48RefHy3B> [Accessed 16 May 2016]

EBRD, 2008. *Reforming the energy sector in Poland*. [online] Available at: <http://www.ebrd.com/news/2008/reforming-the-energy-sector-in-poland.html> [Accessed 16 May 2016]

EBRD, 2013. *EBRD launches new Financial Institutions Framework in Poland*. [online] Available at: <http://www.ebrd.com/news/2013/ebd-launches-new-financial-institutions-framework-in-poland.html> [Accessed 16 May 2016]

EBRD, 2015. *EBRD invests in 7 years senior bonds issued by Warsaw Stock Exchange*. [online] Available at <http://www.ebrd.com/news/2015/ebd-invests-in-7-years-senior-bonds-issued-by-warsaw-stock-exchange.html> [Accessed 16 May 2016]

EBRD, 2016. *EBRD invests in first Turkish lira-denominated bond by Rönesans Holding*. [online] Available at: <http://www.ebrd.com/news/2016/ebd-invests-in-first-turkish-liradenominated-bond-by-rnesans-holding.html> [Accessed 16 May 2016]

IMF, 2014. *25 Years of Transition: Post-Communist Europe and the IMF*. IMF Regional Economic Issues - October 2014, Special Report.

International Capital Market Association, 2013. *Economic Importance of the Corporate Bond Markets*. ICMA.

Jäger-Gyovai, K., 2014. Capital Market Development in CESEE and the Need for Further Reform. *OeNB Financial Stability Report*, 27, pp.74-82.

Lim, C., Columba, F., Costa, A., Kongsamut, P., Otani, A., Saiyid, M., Wezel, T. and Wu, X., 2011. *Macroprudential policy: What instruments and how to use them? Lessons from country experiences*. *IMF Working Paper No. 11/238*.



OECD, 2015. *OECD Report to G20: G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD.

OICV-IOSCO, 2011. *Development of Corporate Bond Markets in the Emerging Markets*. Final Report 10/11.

PGS Software, 2011. *Treasury Concludes Privatization of Tauron Energy Company*. [online] Available at: <https://www.pgs-soft.com/treasury-concludes-privatization-of-tauron-energy-company/> [Accessed 16 May 2016]

Собрание на РМ, 2015. *Закон за изменување и дополнување на Законот за договорен залог*. Скопје: Собрание на РМ

КОРЕЛАЦИЈАТА ПОМЕЃУ ЈАВНИТЕ ИНВЕСТИЦИИ ВО ОБРАЗОВАНИЕТО И ЕКОНОМСКИОТ РАСТ ВО МАКЕДОНИЈА

1. Вовед

Во економската литература и има бројни студии кои биле реализирани со цел идентификување и мерење на факторите кои влијаат на економскиот раст на многу држави – од оние во развој до најразвиените. Голем број на автори го гледаат образованието како многу важен фактор кој влијае на економскиот раст и е главен столб за промовирање на пристојно и демократско општество, па од тие причини расходите во образованието се сметаат како инвестиција. Ова е особено случај кај малите држави кои имаат ограничени ресурси кај кои само човечкиот фактор се смета како силен потенцијал, а исто случај е и во големите држави. Образованието секојдневно станува сè посилен промотор на глобалниот раст и успех. Продуктивноста на јавните трошења наменети за образованието е многу чувствително прашање, особено за државите во транзиција кои го имаат статусот на земја кандидат за ЕУ. Еден главните фокуси на европските креатори на политики е унапредување на квалитетот на јавните расходи наменети за образование. Станува збор за обврската на европските економии да создадат вешта работна сила кој може да одговори на потребите на пазарот на трудот со единствена цел – полза за глобалната конкурентност. Квалификуваните луѓе со вистински вештини можат да ја поттикнат економијата на Европската унија доведувајќи до иновации и до унапредувањето на конкурентноста (Финансирање на образованието во Европа во периодот од 2000 до 2012 година, влијанието на економската криза).

2. Основна економска теорија на јавните финансии и економскиот развој

Јавното финансирање во образованието како инвестиција е прашање за кое често се дискутира. Во економската литература наоѓаме

* Македонска академија на науките и уметностите

** Кандидат за доктор на науки на Универзитетот на Југоисточна Европа – Тетово, под менторство на академик Абдулменаф Беџети



огромен број на научни истражувања, теории, преку кои различни автори се обидуваат да дадат одговор за врската помеѓу финансирањето на јавното образование и влијанието врз економскиот раст. Во основа, има студии со меѓусебно спротоставени согледувања за корелацијата помеѓу јавните расходи за образование и економскиот раст – варираат од оние со позитивна корелација до оние со негативни искуства. Ако зборуваме од аспект на Кензијанската теорија, јавното трошење може да придонесе позитивно кон економскиот раст. Во моделот на Солов, кај кој сите други работи остануваат непроменети, заштедите/ инвестициите и стапката на пораст на населението се важни детерминанти на економскиот раст. Високите стапки на заштеди/ инвестиции доведуваат до акумулирање на капиталот по работник а со тоа и поголема продуктивност по работник. Теоријата на Масгрејв е ориентирана и ја покажува отпорноста на побарувачката за јавни услуги, зависно од приходите по глава на жител. Таа исто така покажува дека, кога приходите по глава на жител се ниски, побарувачката за јавни услуги е исто така ниска затоа што, во тие моменти, луѓето имаат проблем да обезбедат приватни бенефиции. Но, со зголемувањето на приходите по глава на жител, побарувачката за јавни услуги, како што се здравството, образованието и транспортот, исто така се зголемуваат. Ваквото зголемување наметнува обврска на државата да го зголеми трошењето за да ги финансира овие јавни добра.

Европската стратегија 2020 за образование и економски раст е исто така ориентирана кон образование на луѓето, и ги поттикнува да учат, студираат и да ги подобруваат своите професионални вештини, да создаде квалитетна работна сила која ќе донесе иновации и нова технологија со користење на најнапредните технологии за комуникација, како и заштита на животната средина, зголемување на вработеноста (првенствено кај жени и кај младите) преку што и инвестициите посветени за образованието исто така се зголемуваат. Баро (Barro) (1999), Ханушек (Hanushek) и Кимко (Kimko) (2000), Ханушек (Hanushek) и Ким (Kim) (1995), и Ханушек (Hanushek) и Вузман (Woessmann) (2007) покажуваат позитивна поврзаност помеѓу квалитетното образование и економскиот раст генерално. Грегориус (Gregorious) и Гош (Ghosh) (2007) користат хетерогени податоци (панел) за да го проучуваат односот помеѓу јавните трошења наменети за образование и влијанието на економскиот раст. Нивните резултати покажуваат дека државите со големи јавни трошења имаат тенденција да искусат повисок економски раст. Аделејд (Adelaide) (2008) сугерира дека нема поврзаност помеѓу јавното трошење за образованието и економскиот раст. И Куреј (Cooray) (2009) исто така согледува дека вкупното трошење за образованието и неговото влијание на



економскиот раст немаат значителен статистички ефект. Тој исто така потенцира дека квалитативните променливи се зголемуваат во обем и важност, кога постои контрола врз државните расходи. Абу (Abu) и Абдула (Abdullah) (2010) го анализираат односот помеѓу државните трошења и економскиот раст во Нигерија во периодот од 1970 до 2008 година. Тие користат посебни анализи за да го анализираат влијанието кое јавното трошење го има врз економскиот раст, и резултатите покажуваат дека генералните јавни капитални расходи, актуелните расходи и трошоците за образование имаат негативно влијание врз економскиот раст. Бергер (Berger) и Фишер (Fisher) (2013) велат дека државите е веројатно дека ќе создадат многу силна фундаментална основа и ќе создадат просперитет инвестирајќи во образованието, истовремено обезбедувајќи сè поголем пристап до квалитетно образование кое не само што ќе ја подобри добросостојбата на поединците во општеството, туку исто така ќе има и позитивно влијание на економскиот раст.

Во современите економии тенденцијата за експоненцијален раст на конкурентноста не бара поквантитетно туку поквалитативно образование и применето знаење (Беџети (Bexheti) 2007).

Исто како што замоците биле оној извор на енергија за средновековните градови, и како што фабриките биле гарант на просперитетот во ерата на индустријализација, универзитетите се изворот на силата во економијата базирана на знаење во дваесет и првиот век (Деринг (Dearing) 2002). Висококвалитетно образование значи работна сила со големи вештини, но нејасно е на кој начин оваа вешта работна сила ќе создаде иновации со цел промовирање на економскиот раст?! Што прават заеднички дипломираните студенти ако работите не се сменат барем малку? - Агион (Aghion), et.al (2009). Шулц (Schultz) (1961) и Денисон (Denison) (1962) сметаат дека јавните расходи наменети за образованието се во позитивна корелација со економскиот раст, како резултат на подобрените вештини и продуктивните капацитети на работната сила. Хирст (Hirst) и Питерс (Peters) инсистираат дека „образованието“ отсекогаш било „нормативен концепт“ и притоа заклучуваат: „Ова е причината зошто толку многу се зборува за образованието и неговите цели“. Милтон (Milton) и Роуз (Rose) Фајрдмен (Firedman) се на мислење дека „одржливо општество и демократско општество се невозможни без минимум ниво на образование и знаење кај мнозинството граѓани“. Иако многумина и понатаму мислат на ваков начин, историјата на истражувањето посветено на образованието не учи дека законот за задолжително образование не е неопходен предуслов за постигнување на минимални стандарди на образование и знаење. Зголемувањето на бројот на едуцирани лица во државата го прават општеството на таа држава поприлагодливо во

кон глобализацијата, развојот и економскиот раст – единствената работа која тука се бара е поголемата комуникација помеѓу јавните институции, институциите на високото образование, агенцијата за вработување и општата јавност.

Фискалните студии во државите на Источна Европа и Централна Азија покажуваат дека доброто владеење ја прави фискалната политика да биде стимул на растот. „Најголемите предизвици за повеќето држави од Источна Европа и Централна Азија е зголемување на ефективноста на јвното трошење“ е ставот на директорот на секторот за бизниси во Светската банка и заменик уредник Шерил Греј (Cheryl Gray). Тој продолжува понатаму, и вели: „Многу е важно да се зајкнат растот и динамиката на развој, преку водење сметка дека населението има полза од трошењата во здравство, образование, пензиски систем и инфраструктура“. Неодамнешните проучувања на јавните финансии зкалучија дека, еднаш откако јавните трошоци ќе надминат 1/3 од БДП-то, дополнителните зголемени трошоци се предизвикани со ниската стапка на економски раст во државите со слабо управување, при што се укажува дека ова не е случај кај државите со добро управување. „Високото ниво на јавно трошење е ризичко кога јавните институции се слаби“, укажува раководителот во Светската банка и помошник уредник на извештајот, Аристомене Варудаикс, и додава: „парите се малку за соодветно трошење, дефицитите се зголемуваат кога се собираат (кумулятивно) и високите даноци за финансирање на овие расходи ги уништуваат бизнисите и одлуките на вработените“, (Светска банка, Издание бр. 2007/463/ECA, Брисел, 2 јули, 2007 година).

3. Системот на јавно финансирање на образованието во Македонија

Ефектите од јавното трошење за образование во услови на економски раст е прашање кое има поврзаност со повеќе предизвици. Литературата ги докажува бенефициите кои образованието ги има врз поединецот и општеството. За поединците генерално можеме да кажеме дека образованието е главната детерминанта на приходите и тоа има особена важност за пазарот на труд (де ла Фуенте (de la Fuente), 2003 CEPES, 2010). Сепак, сè уште не е довллно јасна дополнителната вредност која ја создава образованието во Македонија но и во земјите во регионот. Иако сите аргументи кои се во полза на зголемувањето на јавното трошење за образование докажуваат дека образованието е релевантно за економскиот раст, во Македонија ваквата поврзаност е мошне бледа. Зголеменото јавно трошење за образованието во Македонија не создава дополнителна вредност која општеството ја очекува. И покрај зголеме-



ното јавно трошење во образованието, стапката на невработеност е висока а животниот стандард во земјата е многу низок. Според Волф (Wolf) (2004) и Мјуреј (Murray) (2008): „Исто како и кај трката во вооружување која не доведува до поголема безбедност и покрај повисоките трошења, така и нагорната спирала во образованието може да не резултира со социјални бенефиции, и покрај овие расходи. Системот за образование има за цел да го развие поединецот и да ги промовира човековите права и фундаменталните слободи“. (ВДЕ 2011)

Децентрализацијата на надлежностите на локално ниво и унапредувањето на нивниот капацитет за поттикнување на економскиот раст и за давање на локалните услови, како и унапредувањето и развојот на образовниот систем и на општините е приоритет согласно Рамковниот договор како и еден од главните приоритети во пристапувањето кон Европската унија. Предучилишното и основното образование во Македонија се финансираат делумно од државниот Буџет и делумно од грантови и блок дотации. Финансирањето на предучилишното и основното образование од Буџетот на државата, во периодот 2006-2014 година се карактеризира со тренд на намалување¹. Во 2006 година износот на средства од Буџетот наменети за предучилишно и основно образование изнесуваше 6.190.802 денари а во 2014 овој износ се намали на 1.080.443. Генерално земено, дотациите имаат тенденција на намалување со текот на годините опфатени со анализата. Во 2006 година износот беше 440.000 а во 2014 истиот се намали на 3.000. Уште поважен е растечкиот тренд на блок дотациите. Во 2006 година, предучилишното и основното образование не беа финансирани со блок дотации а во 2014 година овој износ достигна 8.553.191 денари. Свкупно, финансирањето во предучилишното и основното образование бележи нагорен тренд. Во 2006 година износот беше 6,630,802 денари, додека во 2014 година финансирањето на предучилишното и основното образование изнесуваше 9.636.634.

Структурата на финансирање на средното образование вклучува финансиски средства од државниот Буџет, финансирање од наменски донации како и од блок дотации. Трошењето од државниот Буџет за средно образование во 2006 година изнесуваше 2.467.748 денари а во 2014 овој износ беше 841.780 денари. Донациите во 2006 година изнесуваа 170.000 денари а во 2014 година истите беа 0. Блок дотациите во 2006 година изнесуваа 0 денари а во 2014 година нивниот износ се зголеми на 4.026.448 денари. Иако се забележува намалување на тенденцијата на буџетско трошење и на наменските дотации, блок дотациите генерално се карактеризираат со нагорна тенденција. Во 2006 година вкупната

¹ Сите апсолутни бројки се во илјади денари

вредност на финансирањето изнесуваше 2.637.748 а во 2014 година овој износ се зголеми на 4.868.228 денари.

Универзитетското образование се финансира првенствено од Буџетот на државата. Во 2006 година вредноста на ова финансирање изнесуваше 3.293.870 денари а во 2014 овој износ достигна 5.777.188 денари. Позитивниот тренд на финансирање на универзитетското образование е одраз на растечкиот број на државни универзитети, нивната бројчена дисперзиранот како и поедноставен пристап до студирање за сите потенцијални студенти. Ваквите анализи укажуваат дека, иако буџетските ставки во 2014 бележат растечки тренд, и понатму има простор за подобрување. Финансирањето на образованието не треба да се гледа само од аспект на внесот туку и од аспект на излезот, или во рамките на резултатите кои ги создава ваквиот нагорен тренд на трошење во високото образование. Несоодветното анализирање на резултатите од финансирањето на универзитетското образование доведе до незадоволство кај академскиот кадар и ги влоши условите во високото образование на државно ниво. Истражувањето е финансирано од Буџетот на Македонија. Во периодото опфатен со анализата (2006-2014), финансиските средства наменети за истражување се карактеризираат со флукуирачка тенденција. Од 2006 година вредноста на финансирањето изнесуваше 586.924 а во 2014 година овој износ се намали и достигна 313.940 денари. За да ја согледаме вредноста на јавното трошење во образованието, за целите на оваа анализа ги зедеме вкупните буџетски трошења. Во 2006 година буџетските расходи изнесуваа 111.468.884 денари а вкупните расходи во 2014 година изнесуваа 175.157.000 денари. Иако јавното трошење во образованието ги зголемува ваквите трендови, тенденциите немаат влијание на создадената квалитативна работна сила која ќе ги задоволи потребите на пазарот на труд. Уште повеќе, во наредниот дел од овој труд ќе го примениме економетрискиот модел за да ја согледаме корелацијата помеѓу јавните инвестиции во образованието и економскиот раст во Македонија.

4. Моделот, променливи и мерења

Согласно теоретската и емпириска литература за улогата на јаното финансирање на образованието во тенденциите на економскиот раст (Рем (Ram) 1986, Лукас (Lucas) 1988, Баро (Barro) 1990 Баро (Barro) и Сала-и-Мартин (Sala-i-Martin) 1992), и врз основа на емпириските студии на разни автори, оваа студија го применува и усвојува економетрискиот модел наречен „Instrumental Variable - Two Stage Least Squares“ (IV - 2SLS) за да го провери ефектот кој јавното трошење во образованието го има врз економскиот раст. За да може да се дијагностицира важност и валидноста на интрumentите, во предвид се земаат идентификацијата,

недоволната идентификација и важноста на инструменталните тестови. Податоците во оваа студија се преземени од индикаторите на Светската банка се однесуваат на периодот 1991 – 2014 година. Податоците се прикажани преку панел во кој се земени предвид Македонија и Словенија. Моделот применет во оваа студија (IV - 2SLS), заснован на инструментите за оценување, изгледа вака:

$$y = f(\text{capform}, \text{labforce}, \text{unempl}, \text{industry}, \text{gini}, \text{wages emplind}, \text{ict})$$

каде што:

Y = годишна стапка на раст на БДП, Capform = формирање на капиталот, Labforce = работна сила, Unempl = стапка на невработеност, Industry = индустрија, Gini = „Gini“ индекс, Wages = плати, Emplin = вработени во индустријата, Ict = ИТ системи, инструментирани променливи = eduexp Инструменти (исклучени) = set

Горенаведениот модел, заснован на економетрискиот модел, изгледа вака:

$$y = \alpha_0 + \beta_1 x_1 + \theta_1 \Sigma x_2 + u \quad (1)$$

$$x_1 = \pi_0 + \pi_1 z_1 + v \quad (2)$$

Каде што: y = зависна променлива, x_1 = инструментална променлива, Σx_2 = објаснувачка ендогена променлива², z_1 = објаснувачка егзогена променлива³ dhe, u = грешен поим.

Со користење на *stata* програмата и со командата *ivreg2* направивме проценка на емпирискиот мод, кој изглед вака:

$$\begin{aligned} \text{gdp} = & -36.385 + 4.158 \text{ eduexp} + 0.422 \text{ capform} + 0.298 \text{ labforce} \\ & + 0.394 \text{ unempl} + 1.016 \text{ industry} - 0.128 \text{ gini} - \end{aligned}$$

По реализирањето на моделот IV / 2SLS, врз основа на резултатите од тестовите, вклучувајќи ги тука: (i) *f*-test (*p*-вредност 0.0357), (ii) *R* square 0.99; (iii) тест на слаба идентификација 317.76; (iv) тестот Sargan Overidentification 0.000 (точно идентификувано) и критичните вредности на тестот Stock и Yogo, заклучивме дека моделот е соодветен и значителен.

Со проценетиот модел со користење на *ivreg2* утврдивме значителен коефициент за *eduexp*, *capform*, *labforce*, *unempl*, *industry*, *gini*, *Wages*, и *ict*, кои можат да се толкуваат на следниов начин:

Eduexp коефициентот е позитивен и значителен. Исто така забележуваме дека оваа променлива е инструментирана со егзогената про-

² Ендогена променлива – променлива чија вредност е определена од содржината на системот на равенки. Вредностите на ендогените променливи се решението на системот равенки.

³ Егзогена променлива - променлива чија вредност е определена надвор од содржината на системот на равенки.

менлива па од тие причини ефектот на зависната променлива ги вклучува ефектите од двете променливи, така што соодносот е поголем отколку другите коефициенти. Ова покажува дека еден поен на зголемување на јанвото трошење во образованието исто така доведува до зголемување на БДП-то. Позитивната врска помеѓу зголеменото јавно трошење посветено на образованието и на БДП-то е во линија со другите студии применети на развиените и земјите во развој.

Коефициентот *capform* го претставува формирањето на бруто капиталот (порано познато како бруто домашни инвестиции) кој се состои од расходи на дополнувања на основните средства во економијата. Нето промените на нивоата на залихи исто така се позитивни. Позитивниот коефициент укажува дека зголемувањето на *capform* ќе го зголеми БДП-то за 0.422. Коефициентот на работната сила е *labforce* = 0.298 кој ги претставува позитивните ефекти на работната сила во економскиот раст. Со оглед на тоа што овој индикатор ја покажува стапката на учество на работната сила на возраст од 15 до 64 години т.е. процентот на населението кое е економски активно (сите лица кои работат на производство на добра и услуги во даден период), се очекува дека зголемувањето на работната сила за единица БДП ќе го зголеми и БДП-то на 0,2985. Ваквите согледувања се во согласност со другите согледувања од повеќе студии кои беа консултирани за потребите на овој труд.

Позитивниот коефициент на невработеност и негативниот коефициент на вработеност се два спротиставени коефициенти со теоретски и емпириски согледувања, но тие истовремено ја покажуваат недоследноста помеѓу понудата и побарувачката за реални занимања на пазарот на труд во Македонија. Мејс (Mayes) и Вирен (Virén) (2002) укажуваат дека една од главните причини за ваквата асиметрија треба да се бара во начинот на кој функционира пазарот на труд. Брзите надолни трендови во економијата би можеле да влијаат на растот и тоа непопорционално на стапката на невработеност, и ова е исто така поради фактот дека понудата и побарувачката не секогаш се поклопуваат во секој сектор на економска активност и кај секоја активност на пазарот на труд. Ова е особено карактеристично за земјите во развој како што е Македонија. Условите на пазарот на труд и понатаму се од суштинска важност за Македонија и на Балканот. Ова подразбира продуктивност на трудот кој е помала во споредба со продуктивноста во земјите на ЕУ, и стапките на невработеност, иако бележат бавно намалување, и понатаму се екстремно високи. Од 1995 година досега, растот на продуктивноста на трудот во Македонија е побавен во споредба со остатокот од Балканот.

Објаснување како е можно економијата и општеството да одржуваат постојано такви високи стапки на невработеност со текот на годи-

ните, е дека целокупната вработеност (голем број на вработени) не се опфатени во соодветната големина на статистичките податоци за пазарот на трудот. Со други зборови, луѓето работат во сивата економија. Ваквиот став генерално е поддржан со мерењата на сивата економија во Македонија и на други места. Во многу држави во високи стапки на невработеност, економската активност во сивата економија е исто така висока (УСАИД 2013). Меѓу другото, Ојанг (Ouyang) и Секпосиан (Sekhposyan) укажуваат дека „пресметките на „задниот дел од пликот“ кои се користат за анализирање на промените на стапката на невработеност во однос на промените во излезниот раст или излезниот јаз, не треба да се земаат многу сериозно туку треба да се гледаат приближно. Емпириските согледувања на невработеноста и вработеноста се парадоксални, и на иста линија со нив се и согледувањата на Меѓународниот монетарен фонд, според кој: ефектите од минималната плата, меѓу другите променливи, во економскиот раст, се нејасни во случајот на Македонија (ММФ 2013).

Позитивниот коефициент на индустријата која ја претставува доаѓајќи ја вредноста во рударството, производството (исто така прикажано и како посебна подгрупа), градежништвото, електричната енергија, водата и гасот, како и позитивниот коефициент на информатичко-комуникациската технологија, покажуваат дека зголемувањето на овие два индикатори ќе доведе исто така и до зголемување на БДП. Џини индексот (Gini Index), како коефициент кој ја мери нееднаквоста во распределбата на приходите, е негативен и значи: колку е повисок овој индекс, толку е поголема нееднаквоста во распределбата на приходите, што има негативно влијание на БДП. Платите имаат негативен коефициент -0.571. Ова значи дека зголемување на платите за единица ќе има негативно влијание на БДП-то (ќе го намали БДП-то за 0.571). Овој коефициент ни покажува дека платите немаат влијание на растот на продуктивноста на трудот во случајот со Македонија. Како резиме, емпириската анализа покажува дека растот на јавното трошење наменето за образование, вклучувајќи ја и променливата за општите уписи во терцијарното образование (со забелешка дека оваа променлива е инструментализирана со сетот на егзогената променлива), ќе има позитивно влијание на економскиот раст мерен преку БДП-то само ако образовните политики се ориентирани на покривање на реалните потреби на занимањата. Меѓу другото, врз основа на позитивните и негативните коефициенти на вработеноста и невработеноста, доаѓаме до заклучок дека, и покрај зголемените јавни трошења во образованието, ваквите трошења не ги засегаат понудата и побарувачката на пазарот.

Во токму таков еден тренд можеме да кажеме дека патот на премин од образование во вработување и економски раст е тежок, кога станува збор за Македонија.

5. Заклучоци

На глобално ниво, резултатите од анализите и научните студии покажуваат различни резултати во корелацијата помеѓу инвестициите/јавното трошење во образованието и економскиот резултат. Сепак, можеме да заклучиме дека во повеќето земји кои имаат институционален капацитет и добро владеење / управување се забележува позитивна поврзаност, во споредба со земјите со слабо владеење / управување. Ова се докажа со проектот на Светската банка за обнова и развој (ИБРД), развој на вештините и иновациите во Македонија (2013) кој, меѓу другото, потенцираше дека, иако Македонија би требало да има подобар пристап до образованието, сè уште се забележува неуспех во тоа производите од образованието да ги задоволуваат потребите на приватниот и јавен сектор. Приватниот сектор се жали на квалитетот и на достапноста на вешта работна сила која ја создава образованието и, истовремено, регулаторното опкружување, институционалниот и финансискиот сектор ќе ги зголемат своите напори за поттикнување на дополнителни иновации – иновации на микро и макро ниво.

Македонија планираше и спроведе повеќе реформи, особено во нормативните аспекти. Реформите во образованието се прават генерално од политички причини или раководени според принципот: „повеќе е подобро“ наместо „подобро е повеќе“ (Беџети (Bexheti) 2015) – масовната едукација, популизмот, спротивно на принципот на квалитет, не ги задоволуваат потребите на пазарот. Уште едно многу дискутирано и многу важно прашање денес е процесот на предлагање мерки во креирањето на образовните политики, без соодветни анализи и прелиминарно истражување. Ова е една од причините и одговор на прашањето кое беше покренато за дискусија во рамките на оваа работа: „поради немање на автентични податоци во земјите во транзиција, како што е Македонија, определувањето на пристапот со емпириски модели за да се процени каузалното влијание помеѓу јавното трошење за образование и економскиот раст е парадоксално, и ова на еден начин објаснува зошто сè уште не е познат патот преку кој се случува јавно трошење во образованието и неговото влијание врз економскиот раст. Ова исто така значи дека ваквата реформа, без претходна анализа, ќе го дестабилизира системот на образование за помалку од една деценија и ќе влијае на целата економија и општествена добросостојба. Во последните години младите во Македонија не гледаат перспективи за иден развој. Како резултат на тоа

можеме да заклучиме дека предизвикот за креаторите на политиките би бил во линија на тенденциите за учество на младите и едуцирани кадри на пазарот на труд, за да се создадат нови работни места во реалниот сектор наместо во јавната администрација во државата.

6. Препораки

Според согледувањата во овој труд, важно е образовните реформи во Македонија да не бидат концентрирани во системот на високо образование туку на сите нивоа. Ова значи, најпрвин, да се ревидираат законите, регулативите и политиките за предучилишно, основно и средно образование, и потоа да се применат решенијата во високото образование – на универзитетско ниво.

И покрај омасовувањето на образованието, без да биде прекршено правото на секој поединец на образование, образованието како такво мора да биде преформулирано според „јавно добро базирано на заслуги“, што истовремено априори значи реформулирање на законите и политиките за основното, средното и универзитетското образование, кое ќе ги специфицира профилите, нивната важност и вештините кои се бараат од учениците за следење на одредена патека за да се оправда зголемувањето на јавното трошење во образованието. Во овој смисол, Владата треба да ги зголеми јавното трошење во образованието во смисол на продуктивност и ефикасност а за семтка на квантитетот, и секогаш да ја приоритизира адекватноста на понудата и побарувачката за занимања на пазарот на труд. Развивањето на образовните политики мора да се заснова на анализи и на истражување на конкретните услови, преку анализирање на потребите од вештини на пазарот на труд во Македонија, и притоа да се вклучат потенцијалните професии кои се бараат и кои треба да ги имаат профилите создадени од образованието. „Да“ за реформите, но „не“ за pro forma реформите! (Беџети (Bexheti) 2015)

Литература

The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S.P. Aghion, L.Boustan C. Hoxby, J. Vandenbussche March 2009

Desired and Potential development in the Balkans within a New Global and European Development Framework, Acad. Abdylmenaf Bexheti, SEEU Tetovo, October 7-th 2013, Skopje

Human Capital and growth in OECD countries: the role of public expenditures on education; Kristel Buysse

Conference of the Nigeria Economic Society. Alexander, A.M.O. (1990). *Public Finance in a Developing Economy: The Nigerian Case*, Enugu: B&F Publications



Dana Mitra, Ph.D. Associate Professor of Education, State University Pennsylvania's Best Investment: The Social and Economic Benefits of Public Education

Armorer, D. (1996). "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23(2): 177 - 220.

Barro, R. J. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth", *The Journal of Political Economy*, 98(5): 103-125.

Milton Friedman (winner of the nobel prize) and Rose Firedman, 'Free to choose' A personal Statement, the classic inquiry into the relationship between freedom and economics, pp.150-188

Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, New York
Musgrave, R.A. (1969). *Provision for Social Goods*, Public Economics, Margolis and Guitton (eds.), London, McMillan Press Ltd., pp. 124-144

OECD 2013 Education Indicators in Focus – 2013/01 (January) www.oecd.org

Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., and Cui, Q. (2004). Social spending, human capital, and growth in developing countries: Implications for Achieving the MDGs. *IMF Working Paper*. WP/04/217.

Cooray, (2009). The role of education in economic growth. Proceedings of the 2009 Australian Conference of Economists (pp.1-27). \Cooray, Arusha, The Role of Education in Economic Growth, Department of Economics, University of Wollongong, Working Paper14-10, 2010, 28.

Noah Berger and Peter Fisher, Economic Analysis and Research Network, pg, 2, 2013

Academician Abdylmenaf Bexheti (2013) "New Knowledge for new Development from the Balkans perspective, October 2013, Macedonian Academy of Sciences and Arts in Skopje;

A Well-Educated Workforce Is Key to State Prosperity By Noah Berger and Peter Fisher | August 22, 2013

Anthonia T. Odeleye (2012) Education and Economic Growth in Nigeria: A Comparative Analytical Approach, *European Journal of Globalization and Development Research*, Vol. 5, No. 1, 2012, © JournalsBank.com (2012). ISSN 2220-7414

Burimi: Schaffer, M.E., 2010. xtivreg2: Stata module to perform extended IV/2SLS, GMM and AC/HAC, LIML and k-class regression for panel data models.

https://en.wikipedia.org/wiki/Instrumental_variable



http://www.wapes.org/en/system/files/skills_gap.pdf

www.stat.gov.mk

<http://www.mon.gov.mk/>

<http://www.worldbank.org/>

<http://data.worldbank.org/>

<http://www.imf.org/>

СПОГОДБАТА ЗА СОРАБОТКА МЕЃУ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА ОД 1997 – ПРВ ЧЕКОР И ПАРАДИГМА НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

„Европа не би требало да се дефинира според нејзините неодредени и менливи граници, туку според моќта да ја организира и твори оригиналноста“.

Едгар Морен

I

Во сегашните критични години на Република Македонија, кога околу неа бдее аветот на фаталната меѓународна изолација, парадоксално, во ерата на интеграции и обединување неопходно е да се обединат сите интелектуални и умствени капацитети во изнаоѓање што побрз излез и пат кон евроатланските интеграции. Македонија, и географски и историски, отсекогаш претставувала европска земја, со најсилна цивилизациска меморија во основите на Европа. Било и останува природно Македонија да биде дел од широкото семејство на демократските европски земји кои се стремат преку меѓусебна политичка и економска соработка да обезбедат траен мир и просперитет. Причините за создавањето на Европската Унија, кои лежат во последиците од Втората светска војна, кога се сака да се стави крај на убивањата и уништувањата на европско тло, со создавање економска меѓузависност меѓу европските држави, на трагичен начин ќе се повторат на Балканскиот Полуостров, со дезинтеграцијата и распадот на Југославија, тогаш пред вратите на Европската Унија. И за новите држави создадени по распадот на Југославија ќе нема друга алтернатива освен пристапот во евроатланските интеграции.

Република Македонија, која успеа да ја избегне воената катаклизма при распадот на Југославија, ја оствари својата независност по мирен пат, и покрај тоа што ја следеа и следат попатни рецидиви кон остварување на крајната цел - интегрирање во заедницата од повеќе од 450 милиони жители. Уште со прогласувањето на својата независност во ја-

* Македонска академија на науките и уметностите



нуари 1991 година, Република Македонија го постави членството во ЕУ како една од нејзините први стратешки цели. Европската Унија во почетокот на 1992 година формираше Арбитражна комисија, составена од претседатели на Уставни судови, на чело со Робер Бадинтер, претседател на Уставниот совет на Франција, со цел да оцени кои од државите од поранешна Југославија исполнуваат услови да бидат признати како самостојни држави. Заклучокот за Република Македонија беше дека таа ги исполнува сите услови за меѓународно признавање. Но, поради спротивставувањето на Грција Македонија да се признае под уставно име, затоа процесот и воспоставувањето дипломатски односи со Европската Унија. Земјата назначи свој претставник во седиштето на ЕУ во Брисел во октомври 1992 година, додека целосни дипломатски односи меѓу РМ и ЕУ се воспоставија во 1995 година, кога е отворена и мисијата на РМ во ЕУ. Во април 1997 година е потпишаната Спогодбата за соработка меѓу РМ и ЕЗ, како и Спогодба во областа на транспортот, а потоа и за текстилот. Договорот ќе биде ратификуван од Собранието на Република Македонија во 1998 год., кога Европската Унија ќе отвори постојано претставништво во Скопје. Во март 2000 година таа беше подигната на ниво на Делегација на Европската комисија. На 9 април 2001 година, во Луксембург, Република Македонија стана првата држава од земјите учесници на ПСА која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација, која Собранието ја ратификува на 12 април 2001 година. На 20 февруари 2003 во официјална посета на Република Македонија ќе допатува Романо Проди, претседател на Европската комисија, кој во своето обраќање во Собранието ќе ги повтори заложбите на Европската Унија за забрзување на процесот на македонската евроинтеграција. Во февруари 2004 година Собранието на Република Македонија ќе усвои „Декларација за поднесување апликација за членство во Европската Унија“. Како што е познато, земјата поднесе барање за членство во ЕУ на 22 март 2004 година, на свечена церемонија во Даблин за време Ирското претседателство на Унијата. Граѓаните на Република Македонија (90 проценти од нив) остануваат цврсто уверени дека местото и иднината на Македонија е само во големото семејство на европските народи...

II

Гореизнесените факти, колку и да се неумоливи во својата аподиктичност, тие кријат и вистини, од историски, антропоморфен и цивилизациски карактер, за балканските народи пред вратите и зад вратите на Европската заедница. Тие со векови останале пред историската катарза: како да ги трансформираат своите оригиналност, автентичност и различност на своите култури засновани врз разлики што не се исклучуваат туку по-



текнуваат од заеднички временски и историски корени. Имено, како да ги трансформираат во вредности и оригиналност компатибилни со европската цивилизација, засновани врз неколкувековен континуитет на нејзините институции. Меѓутоа, денес за нас во Република Македонија останува од првостепено значење, како и за балканските народи, парадигмата: дали водечките земји на Европската Унија - Германија, Франција, Велика Британија и други, ќе успеат да ги претопат во демократското единство универзалните европски вредности, кои ги застапувале поединечно во долгата историја.

Во тој контекст е и разгледот на однесувањето на една од водечките земји на Европската Унија, Република Франција кон новата и независна Република Македонија, посебно во периодот кога зајакнува европската опција на Македонија, посебно во периодот на претседателот на Републиката, Жак Ширак, и претседателот на Националното собрание на Република Франција, Филип Сеген, поточно во периодот 1996 – 1999 год., воедно и клучен период за македонското приближување кон Европската Унија. Земјата од каде што во историјата дувале силните ветрови на демократијата, на толерантноста, солидарноста, земјата на основоположникот на Европската Унија, Жан Моне (познат по повикот: „Ние не ги здружуваме државите туку ги обединуваме луѓето!“), посебно нè мотивира да ја разгледаме трајната смисла на европската интеграција на Република Македонија низ француско-македонските односи, особено кон последните години на минатиот век.

Франција, иако во минатото главен инспиратор во создавањето на версајска Југославија, покажа слух за новата реалност во Југоисточна Европа, по распадот на нејзината „јакобинистичка творевина“, не само признавајќи ја новата Република Македонија туку и станувајќи еден од нејзините спонзори за приемот во Организацијата на Обединетите нации, како независна земја. Република Франција, свесна за историската реалност на новата независна држава, дури на 23 февруари ќе назначи свој генерален дипломатски претставник во Скопје, а потоа ќе биде и првата земја која овде ќе акредитира и свој постојан и ополномоштен амбасадор.

III

На авторот на овој прилог му беше дадена исклучителната можност во периодот меѓу 1994 и 1999 година, како прв амбасадор на Република Македонија во Република Франција, да го следи сложениот и комплексен организам на француската дипломатија, како израз на претседателската, собраниската и извршната власт во мошне драматични процеси не само за Франција туку и за Европската Унија, Европа, особено во случајот на

дезинтеграцијата на Југославија и братоубиствените војни што го следеа овој процес.

И во прагматичните потези на тогашниот претседател на Република Франција, потоа на претседателот на националното Собрание Филип Сенген, на премиерот Лионел Жоспен, коишто авторот на прилогот имаше можност да ги придружува за време на нивните претстои во Македонија, можеше одблизу да ги следи процесите во регионот и да ја изразува декларативно и со дела својата загриженост за натамошната еволуција на настаните.

За историчарите на француско-македонските дипломатски односи, но и историјата на македонската интеграција во Европската Унија веруваме дека ќе бидат од интерес и за натамошниот интегративен процес да се посочат неколку недоволно осветлени моменти во однос на залагањето на Франција, особено од периодот на утврдувањето на независноста на Република Македонија, на одржувањето на нејзината безбедност и стабилност, па сè до поддршката за конечен прием во Европската Унија. За тоа посебно сведочи примерот на отворената и јасна поддршка во 90-тите години од минатиот век, што би можел да се смета како еден вид парадигма во надворешната политика на земјата во европската интеграција.

IV

Првиот претседател на Република Македонија, во својата прва посета на Франција, откако Бадинтеровата комисија на Европската Унија ќе ја изнесе оценката дека Република Македонија ги исполнува сите услови за независна држава и прием во ООН, ќе се состане со тогашниот претседател на република Франција, Франсоа Митеран. На претседателот не му прави посебен впечаток импресивниот протоколарен прием колку инсистирањето на претседателот во Елисејската палата, каде што е пречекан од претседателската гарда со највисоки почести што му се прават на еден шеф на држава, „Македонија на чело со Глигоров да ѝ направи одредени отстапки на Грција“, во прв ред арбитражата во врска со името, којашто категорично е одбиена. Претседателот Глигоров останува посебно импресиониран од тогашниот француски министер за надворешни работи во „кохабитационата влада“, Ален Жипе, кој во разговорите го уверува дека „македонското досие е конечно затворено“, односно решено во прилог на независноста на Македонија и дека „отпорот“ на Франсоа Митеран е совладан во средбата со германскиот канцелар Хелмут Кол пред да го преземе Грација претседавањето на Европската Унија.



Отворениот и искрен пристап, позитивно прагматично насочен на новиот претседател на Република Франција, Жак Ширак, верноста кон своите лични уверувања и сознанија, неговиот прагматичен дух и импресији, неговата храброст во прифаќањето на реалноста, набргу ќе ги покаже и во односот кон Република Македонија, но и кон нејзиниот прв претседател. Се добиваше впечатокот дека претседателот Ширак ја ослободуваше француската надворешна политика од духот и инерцијата на старите алијанси, посебно на Балканот. Не изостануваа и конкретните потези, личната иницијатива на францускиот претседател во однос на малата балканска земја, којашто го избегна крвопролевање по распадот на Југославија и по мирен пат ја оствари својата независност.

Односот на францускиот претседател Ширак и неговиот кабинет кон Република Македонија и нејзиниот прв претседател Глигоров можеме да го видиме и почувствуваме во различни манифестации во целата последна полудеценија на минатиот век. Претседателот Глигоров ќе биде првиот претседател на држава примен од новиот француски шеф на државата. Република беше снажно, цврсто и енергично поддржана од страна на претседателот Жак Ширак при крајот на француското претседавање со Европската Унија, кога на самитот во Кан придонесе за пуштање на силното грчко влијание во ЕУ во однос на независноста и прифаќањето на Република Македонија во европските институции.

По првата средба помеѓу Жак Ширак (пред непосредното стапување на неговата претседателска функција) и претседателот Киро Глигоров, во Париз, на 9 мај 1995 година, на свеченостите по повод 50-годишнината од денот на победата над фашизмот, наскоро во јуни 1995 година ќе дојде до нова средба помеѓу двајцата потпретседатели во Париз, по повод пристапот на Република Македонија во париската Повелба на ОБСЕ. На оваа средба на највисоко ниво, и на другите што ќе следат, Франција ќе го изрази својот став во односите со Република Македонија, како постојан и непроменлив, посебно во поддршката на Република Македонија до нејзиниот конечен прием во Европската Унија. Ќе биде најјасно нагласена значајната стратегиска позиција на Македонија, посебно по трагичните настани во регионот кои однесоа огромни човечки и материјални жртви и решеноста на Франција како една од водечките земји на Европската Унија да ја гарантира заштитата на стабилноста и безбедноста на Македонија во нејзините постојни граници. Франција декларативно, но и на дело ќе ја поддржува Република Македонија во продлабочувањето на нејзините врски и соработка со Европската Унија и со безбедносните евроатлански структури. И овој пат, во историјата на македонско-француските односи ќе се остварува природната спрега помеѓу интелектуалната солидарност и

француската слободарска традиција, кога се во прашање загрозените народи во сплетот на трагичните историски околности, посебно кога тие покажуваат природна наклонетост кон француската слободарска и демократска традиција, одржувајќи природен однос кон францускиот дух и институции. Овој забрзан позитивен тренд во француско-македонските односи, во дадената политичка конјунтура, обележана посебно во периодот на блиските односи помеѓу претседателите Ширак и Глигоров, ќе ја доведат на проверка и искушение француската надворешна политика во однос на Република Македонија.

V

Повеќе во еден емпириски контекст, но со призив на можна парадигма, би сакале да го истакнеме „на дел“ функционирањето на француската надворешна политика, при една од посетите на Киро Глигоров на Франција и разговорите со претседателот Жак Ширак, кога дојде до еден политички преседан во Европската Унија, македонскиот претседател да изнуди право на „директни преговори на Република Македонија со Европската Унија“, надвор од институционалниот канал во Унијата, со кој се заговараше сосем друг приод и пристап во рамките на потцртаната стратегија на Европската Унија. Имено, претседателот Глигоров го постави прашањето за започнување „директни преговори помеѓу РМ и ЕУ“, за реализирање на Договорот за Соработка и трговија, што ќе значеше јасно отстапување од тогашната потцртана стратегија на ЕУ и на нејзиниот тогашен челник Жак Делор, според која, „какви било преговори за проширување на Европската Унија ќе следат по завршувањето на воената криза во загрозените региони“, во кој неоправдано се подразбираше и Македонија. Силата на аргументите на претседателот Глигоров натежнуваа морално со фактот дека Република Македонија по мирен пат и без воени средства ја оствари својата независност, дури наложувајќи се во своето воено опкружување како миротворен модел.

По посетата на Киро Глигоров на Париз и пристапот во париската Повелба на ОБСЕ, тогашниот претседател на Националното собрание на Франција, Филип Сеген, со непосредни инструкции на претседателот Ширак до претседателот Глигоров, ќе оствари една од поодамна одложуваните посети на Македонија, со цел да влијае врз преземањето и реализирањето на првиот чекор кон интеграцијата на Република Македонија во Европската Унија. Дипломатската акција што тогаш започна да се води во Македонија, особено по акциите на кабинетот на претседателот Глигоров и амбасадата на Република Македонија во Париз, по посетата на македонскиот претседател на Париз и посетата на Филип Сеген на Ма-



кедонија, во долгиот и неизвесен пат на европската интеграција - беше насочена кон првото искушение – подготвувањето и потпишувањето на Договорот за соработка и трговија со Европската Унија, кој воедно ги содржеше првите стапици, особено присутни со првите ратификации одречувани од грчките опструкции.

Потпишувањето на овој навидум помалку значен документ во европските интеграциони процеси, во однос на подоцнежните и тогашните владејачки структури на земјата, како и за нејзината дипломатија во Париз, имаше и значење на симбол, прво „минување на европскиот Рубикон“. Тоа претставуваше не само конкретен историски акт кон европското интегрирање на Македонија туку и посебна вредност во одржувањето на високото ниво на односите со владејачка Франција во еден пресуден период, означен во периодот кога земјата ја водеше претседателот Глигоров.

Поддршката што Жак Ширак безрезервно ѝ ја даваше на Република Македонија, почнувајќи од Договорот за соработка и трговија, требаше да ја отвори перспективата, во првата фаза во облик на асоцијација и стабилизација, потоа кандидатски статус, преговори и на крајот прием во Европската Унија. Овој однос до крајот на мандатот на Глигоров ќе биде зацртан како константен став на француската надворешна политика до конечниот прием на Република Македонија во ЕУ. И покрај бурните настани со кои се соочуваше Република Македонија по заминувањето на Киро Глигоров од политичката сцена, во француската надворешна политика, која е градена на долги релации и во принцип не зависи од конјунктурните и персонални промени во една земја, Република Франција ќе остане верна на декларираните принципи за интеграцијата на РМ во ЕУ, и покрај големите промени со кои се соочи земјата, во периодот на кохабитацијата, последиците од кризата во 2001. Овој непроменет став на француската надворешна политика во однос на независноста и приемот на земјата во ЕУ ќе му биде потврден и на премиерот Бранко Црвенковски при неговата посета на Франција во 2004 година.

На крајот да се вратиме на настаните од 1996 година, кога при посетата на Филип Сеген на Македонија му беше укажано од страна на претседателот Глигоров дека државата се соочува со неизвршувањето на ветениот француски ангажман договорен на средбата со претседателот Ширак во Париз. Францускиот дипломатски претставник во ЕУ во Брисел се противел на реализирањето на македонското барање во врска со покренувањето на прашањето за реализирање на преговорите за постигнување Спогодбата за соработка и трговија на РМ со ЕУ. Претседателот Сеген по враќањето од Македонија и аудиенцијата кај претседа-



телот Ширак, носеше порака за претседателот Киро Глигоров, пренесена преку француската амбасада во Париз. Во пораката беше истакнато дека „Франција го коригирала ставот на француската делегација во Брисел“, што според укажувањето на Филип Сеген „тоа се должело на задоцнето пренесување на инструкциите, но дека сега е сè в ред“. Од кругот на блиските соработници на претседателот Ширак потоа добивме категорично уверување дека Франција останува решително на својот прокламиран став и е подготвена да интервенира во која било фаза од преговорите на Република Македонија до конечната европска интеграција. Беше очигледна политичката согласност што беше постигната на највисок ниво, а наскоро не изостанаа и резултатите, со конечното потпишување на Договорот за соработка и трговија. Беше создаден значаен политички капитал и безрезервна поддршка и разбирање на една од водечките земји на Европската Унија за интегрирање на Република Македонија во евроатланските структури. Во тој контекст набргу ќе дојде и до посета на Македонија (по посетата на Бугарија) на Мишел Барније, делегиран министер за европски прашања.

* * *

Во заклучок на овој прилог би сакале да нагласиме дека задржувајќи се на еден парадигматичен пример од француско-македонските односи кон крајот на минатиот век, кога една водечка земја во европскиот континент покажува силни заложби да прифати и поддржи една значително помала земја од неа, во решавачки периоди од нејзината историја, да најде свое место во европската заедница, во таа „заедница на судбини“ (communauté des destins), како што ја именува филозофот Едгар Морен, тогаш тоа претставува голем предизвик за целата заедница и секој нејзин одделен член.

III. B

НЕКОИ СЕКТОРСКИ АСПЕКТИ ОД ПРОЦЕСОТ НА ЕУ-ИНТЕГРАЦИЈА

ПАЗАРОТ НА ТРУД ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Вовед

Пазарот на трудот се дефинира како повеќефакторски пазар на кој се врши „купопродажба“ на специфичната услуга - труд (работа). Пазарот на труд се организира на различни нивоа и институционални структури, при што се јавуваат голем број варијации во конкурентското пазарно однесување како од страна на понудата така и од страна на побарувачката на работна сила. Пазарот на труд е условен од повеќе фактори кои се рефлектирачки детерминанти врз вкупната пазарна интеракција. За да може да се предлагаат политики за подобрување на ситуацијата на родовата еднаквост на пазарот на труд, претходно треба да се земе предвид актуелната состојба, како и факторите кои влијаат на таквата состојба.¹

Меѓународниот монетарен фонд ги има утврдено следните специфичности на пазарот на труд во Република Македонија:²

- Пазарот на труд во Република Македонија покажува изразени слабости независно од видот на мерката што се користи за анализа на истиот.
- Невработеноста не е подеднакво распоредена. Покрај основните видови невработеност, главните носители на невработеноста во земјата се извесни потгрупи на населението во чии рамки се истакнуваат жените, младите, постарите вработени, етничките заедници и луѓето од помалку развиените подрачја на земјата.
- Големата стапка на невработеност во земјата не може да се објасни преку ниедна специфичност на пазарот на труд, пазарни институции или политики.
- Во најголема мера бруто платите се во согласност со нивоата на продуктивност на трудот.

* Македонска академија на науките и уметностите

** Факултет за бизнис и економија, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово

¹ Катерина Кареска: Родова еднаквост на пазарот на труд во Република Македонија,

² IMF Country Report No. 13/179, June 2013



- Законите за заштита на вработеноста се усогласени со сличните земји, но, сепак, извесни разлики се среќаваат.
- Во случајот на Македонија не може да се дојде до дефинитивни стојалишта околу улогата на трансферите во невработеноста, но очигледно е дека социјалната помош и поддршката на невработените не игра некоја посебна улога.
- Даночните стапки покажуваат опаѓачки тренд.
- Деловната средина не ја ограничува креацијата на нови работни места.
- Државата се соочува со структурални проблеми кога станува збор за стапката на невработеност.

Кога станува збор за борбата против невработеноста во Република Македонија, вреди да се истакне дека земјата се среќава со следните проблеми и предизвици:³

- Низок интензитет на отворање нови работни места како резултат на бавниот економски раст и недоволните инвестиции.
- Голема сива економија.
- Регионални диспаритети.
- Социјални проблеми.
- Екстремно висока невработеност на младите.
- Висока долгорочна невработеност на загрозените групи.
- Полови разлики и
- Несовпаѓање меѓу образовниот систем и потребите на пазарот на труд.

2. Трендот на релевантните показатели на пазарот на работна сила во РМ

Во Република Македонија има подобрување на показателите на пазарот на трудот во периодот 2006-2014. Ако овие показатели на пазарот на трудот се споредат со меѓународните показатели, тие се обесхрабрувачки и многу подалеку од оние на ЕУ каде што намерувавме да се зачлениме. Република Македонија како земја кандидат во ЕУ имаше и има голем предизвик и одговорност во насока на подобрување на овие показатели минимум до нивото на најниските показатели на една земја членка на ЕУ. Во таа насока трендот на учество на работна сила (стапка на активност) во анализираниот период е позитивен од 55.09% во 2006 година до 57.31% во 2014 година (граф.1), што е многу пониска од најниската во земјата во регионот на Европа и Централна Азија (ЕЦА), која се дви-

³ Sasho Kjosev, „Unemployment In The Republic Of Macedonia – Specifics And Possible Solutions“, FACTA UNIVERSITATIS Series: Economics and Organization Vol. 4, No 2, 2007, pp. 153 - 160

жи над 60%, исто така и многу далеку од целта поставена во Лисабон од 70%.⁴

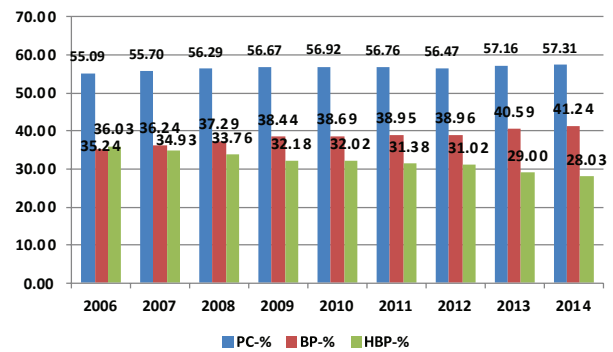
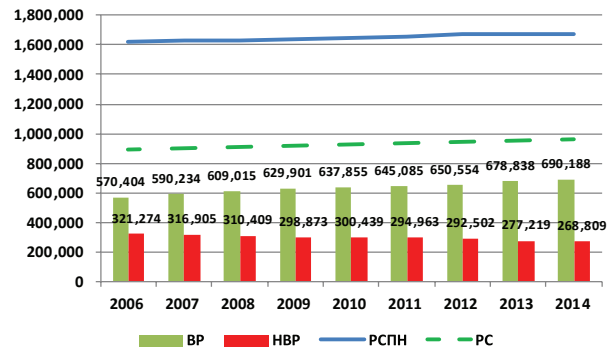
Ако пазарот на трудот го анализираме од аспект на вработеноста и невработеноста како цел и на макроекономската политика на РМ за анализираниот период можеме да го констатираме следново (граф.1):

- Стапката на вработеност (ВР-%) во РМ се движела со позитивен тренд од 36.03% (2006) до 41.24% (2014) или 5.21 процентни поени, што е далеку пониска од ЕУ.
- Стапката на невработеност (НВР-%) во РМ се движела со опаѓачки тренд од 35.24% (2006) до 28.03% (2014), односно редуцирање на невработеноста за 7.21 процентни поени. Република Македонија е меѓу земјите со највисока стапка на невработеност споредена со стапката на невработеност во земјите на ЦЕА, која се движи меѓу 5%-20%.

Според анализите направени за степенот на образованоста на работоспособната категорија на пазарот на трудот во РМ во последните 14 години можеме да констатираме дека постои перманентно подобрување на стапката на учество на образовано население во работоспособното население.

Половата анализа на пазарот на трудот од аспект на бројот на вработените во анализираниот период укажува на доминација на машкиот

Графикон 1 Трендот на показателите на работна сила, 2006-2014



Забелешка: ВР-вработени, НВР-невработени, РСПН-работоспособно население, РС-работна сила

⁴ Светска Банка: Република Македонија, профил на пазарот на трудот 2004-2007

спрема женскиот пол во еден просечен однос од 61%/39% во полза на машкиот пол.

3. Пазарот на труд од аспект на националната класификација на дејностите во РМ, (2006-2014)

Со цел анализирање на пазарот на трудот во Македонија од аспект на вработеноста по деловни активности во период од 2006-2014 година ќе се обидеме да укажуваме на најатрактивните дејности кои привлечеле голем број вработени, а со тоа и предизвикале намалување на невработеноста во РМ. Анализата ќе се осврнува на двете класификации на дејности како НКД-1 и особено на НКД-2 која според содржината е целосно усогласена со Европската класификација на дејностите NACE Rev.2.⁵

Табела 1 Бројот на вработените според НКД-1 (2006-2008)

		2006		2007		2008	
ВКУПНО вработени (РМ)		570,404	%	590,234	%	609,015	%
1	Земјоделство, лов и шумарство	114,485	20.1	107,433	18.2	119,498	19.6
2	Преработувачка индустрија	123,066	21.6	126,193	21.4	128,953	21.2
3	Трговија на големо и трговија на мало; поправка на моторни воз., мотоцикли и предмети за лична употреба и за домаќинствата	73,015	12.8	82,971	14.1	86,553	14.2
4	Градежништво	43,203	7.6	38,006	6.4	39,381	6.5
Јавни и државни институции (5-8)		123,611	21.7	133,437	22.6	129,756	21.3
5	Јавна управа и одбрана; задолжителна соц.зашт.	39,343	6.9	41,409	7.0	42,227	6.9
6	Образование	33,394	5.9	34,367	5.8	33,615	5.5
7	Здравство и социјална работа	32,584	5.7	32,947	5.6	32,906	5.4
8	Други комунални, културни, општи и лични услужни активности	18,290	3.2	24,714	4.2	21,008	3.4
9	Сообраќај, складирање и врски	30,000	5.3	35,461	6.0	37,726	6.2
10	Хотели и ресторани	19,034	3.3	17,486	3.0	19,117	3.1

⁵ Regulation (EC) No.1893/2006 of European Parliament and Council of 20 Decembar 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains OJ L/363).

Вкупно анализирани дејности:	526,414	92.3	540,987	91.7	560,984	92.1
Други (7) дејности	43,990	7.7	49,247	8.3	48,031	7.9

Извор: ДЗС, извештај на вработени според НКД-1, 2006-2008, пресметка на авторите

Според структурната анализа на бројот на вработените, како и процентуалната застапеност на група дејности од НКД-1 во периодот 2006-2008, можеме да констатираме дека најатрактивни дејности кои привлекувале најголем број вработени се (погледни ја табела бр.1):

1. Јавни и државни институции: 21.7% (2006), 22.6% (2007) и 21.3% (2008);
2. Преработувачка индустрија: 21.6% (2006), 21.4% (2007) и 21.2% (2008);
3. Земјоделство, лов и шумарство: 20.1% (2006), 18.2% (2007) и 19.6% (2008)

Доколку нашата анализа продолжува и за период 2009-2014 каде се користи НКД-2 ќе со добиваат следниве податоци:

Табела 2 Бројот на вработените според НКД-2 (2009-2014)

		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
Вкупно		629,901	%	637,855	%	645,085	%	650,554	%	678,838	%	690,188	%
1	Земјоделство, лов и шумарство и рибарство	115,581	18.3	120,597	18.9	120,893	18.7	112,623	17.3	127,186	18.7	127,438	18.5
2	Преработувачка индустрија	124,608	19.8	122,355	19.2	125,206	19.4	126,892	19.5	131,542	19.4	132,937	19.3
4	Трговија на големо и трговија на мало; поправка на моторни возила и мотоцикли	94,682	15.0	94,084	14.8	90,891	14.1	92,822	14.3	91,696	13.5	93,265	13.5
3	Градежништво	40,934	6.5	41,060	6.4	39,961	6.2	41,024	6.3	46,955	6.9	48,143	7.0
Јавни и државни институции		122,247	19.4	126,209	19.8	129,756	20.1	132,586	20.4	134,024	19.7	134,668	19.5
5	Јавна управа и одбрана; задолжително социјално осигурување	42,181	6.7	44,558	7.0	43,884	6.8	43,915	6.8	45,066	6.6	48,363	7.0
6	Образование	37,724	6.0	39,085	6.1	40,333	6.3	42,514	6.5	41,467	6.1	40,268	5.8

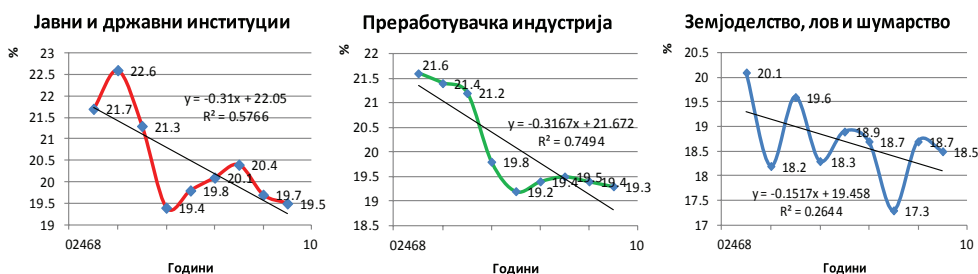
7	Дејности на здравствена и социјална заштита	34,886	5.5	34,171	5.4	35,230	5.5	36,091	5.5	37,912	5.6	36,807	5.3
8	Уметност, забава и рекр.	7,456	1.2	8,395	1.3	10,309	1.6	10,066	1.5	9,579	1.4	9,230	1.3
9	Транспорт и складирање	32,868	5.2	31,336	4.9	30,388	4.7	30,411	4.7	37,636	5.5	38,789	5.6
10	Објекти за сместување и серв. дејности со храна	21,854	3.5	22,246	3.5	23,574	3.7	23,507	3.6	23,986	3.5	24,722	3.6
11	Други услужни дејности	8,354	1.3	10,173	1.6	10,701	1.7	13,821	2.1	9,979	1.5	10,315	1.5
Вкупно анализирани дејности:		561,128	89.1	568,060	89.1	571,370	88.6	573,686	88.2	603,004	88.8	610,277	88.4
Други (10) дејности		68,773	10.9	69,795	10.9	73,715	11.4	76,868	11.8	75,834	11.2	79,911	11.6

Извор: ДЗС, извештај на вработени според НКД-2, 2009-2014, пресметка на авторите

Со право можеме да констатираме дека и во периодот 2009-2014 најатрактивни дејности за привлекување нови вработувања остануваат истите, и тоа:

1. Јавни и државни институции: 19.4% (2009), 19.8% (2010), 20.1% (2011), 20.4%(2012), 19.7% (2013) и 19.5% (2014) ;
2. Преработувачка индустрија: 19.8% (2009), 19.2% (2010), 19.4% (2011), 19.5%(2012), 19.4% (2013) и 19.3% (2014) ;
3. Земјоделство, лов и шумарство: 18.3% (2009), 18.9% (2010), 18.7% (2011), 17.3%(2012), 18.7% (2013) и 18.5% (2014) ;

Графикон 2 Трендот на учество на вработените во најатрактивните дејности, 2006-2014



4. Анализа на пазарот на труд од аспект на економскиот статус на вработените, (1996-2014)

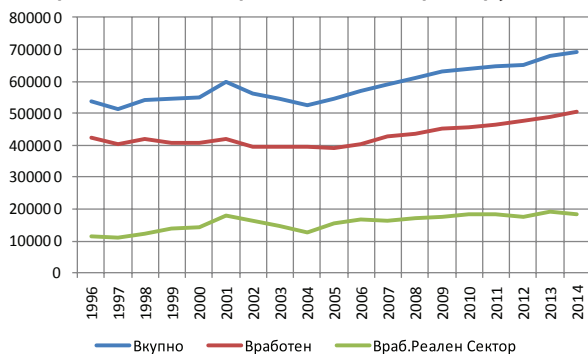
Анализата на пазарот на трудот според економскиот статус на вработените ни укажува каков е трендот на пораст на вработените во реалниот сектор во неколку категории, и тоа: *неплатен семеен работник, вработени за сопствена сметка и работодавец и други вработени надвор од овие категории*. Од извршената анализа јасно се гледа дека од 1996 до 2014 година сите категории имаат позитивен тренд (погледни графикон бр.2 и табела бр.3).

Од извршената анализа можеме да констатираме дека:

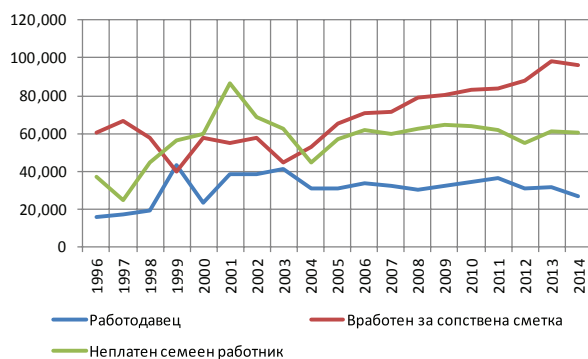
- просечното процентуалното учество на вработените во реалниот сектор за периодот 1996-2014 изнесува 26.80%,
- процентуалниот раст на бројот на работодавците во 2014 спореден со 1996 година изнесува 71.48% (од 15,695 до 26.914 вработени),
- процентуалниот раст на бројот на самовработените и неплатениот семеен работник во 2014 наспроти 2006 година изнесува 59,89% и 62,07%, соодветно,
- процентуалниот раст на бројот на вработените во реалниот сектор во 2014 година спореден со она од 1996 укажува раст за 62.21%, односно 70,594 вработени (од 113,468 на 184,062 вработени),
- процентуалниот раст на вработените во РМ во 2014 година спореден со 1996 изнесува 28.39% 152,597 (од 537,591 до 690,188 вработени), и
- учеството на реалниот сектор во порастот на бројот на вработените од 1996 до 2014 учествува со 46.26% (70.594 вработени наспроти 152,597).

Графикон 3 Трендот на учество на вработените според економскиот статус, 2006-2014

А) Вработени во реален сектор и друго



Б) Структура на вработени во реален сектор



Табела 3 Бројот на вработените според економскиот статус, 1996-2014

Год	Вкупно	Вработен	Σ РСектор		Работодавец	Вработен за сопствена сметка	Неплатен семеен работник
1996	537,591	424,124	113,468	21.1%	15,695	60,291	37,482
1997	512,301	402,372	108,647	21.2%	17,128	66,418	25,101
1998	539,762	417,966	121,796	22.6%	19,014	57,951	44,831
1999	545,222	405,991	139,231	25.5%	43,431	39,713	56,087
2000	549,846	408,698	141,148	25.7%	23,675	57,684	59,789
2001	599,308	419,843	179,465	29.9%	38,206	55,020	86,239
2002	561,341	396,680	164,661	29.3%	38,369	57,594	68,698

2003	545,108	396,501	148,608	27.3%	41,433	44,814	62,361
2004	522,995	394,345	128,650	24.6%	30,798	53,252	44,600
2005	545,253	391,651	153,603	28.2%	31,276	65,487	56,840
2006	570,404	403,564	166,841	29.2%	33,853	70,789	62,199
2007	590,234	426,662	163,572	27.7%	32,655	71,245	59,672
2008	609,015	437,475	171,540	28.2%	30,084	78,824	62,632
2009	629,901	453,031	176,871	28.1%	32,469	80,053	64,349
2010	637,855	456,037	181,818	28.5%	34,395	83,312	64,111
2011	645,085	463,075	182,010	28.2%	36,754	83,551	61,705
2012	650,554	475,909	174,645	26.8%	31,147	88,162	55,336
2013	678,838	488,110	190,727	28.1%	31,656	98,182	60,889
2014	690,188	506,126	184,062	26.7%	26,914	96,401	60,747
%14/96	28.39%	19.33%	62.21%		71.48%	59.89%	62.07%

Извор: ДЗС, извештај на вработени според економски статус 1996-2014, пресметка на авторите

Со цел да се утврди степенот на формалност, односно неформалност на процесот на вработување на вработените, ја правиме следнава анализа (погледни табела бр. 4). Од извршената анализа заклучуваме:

- Процесот на неформалното вработување од 2007 до 2014 година има тренд на опаѓање од 27.61% од вкупно вработени до 22.60% во 2014 година, или просечно за овој период 25.13%
- Процесот на формалното вработување расте во позитивна смисла на зборот од 72.39% од вкупно вработени до 77.40% во 2014 година.

Табела 4 Бројот на вработените според економскиот статус

Години	Вкупно вработени	Формално вработени		Неформално вработени	
2007	590,233	427,290	72.39%	162,943	27.61%
2008	609,015	434,990	71.43%	174,025	28.57%
2009	629,901	459,986	73.03%	169,916	26.98%
2010	637,855	471,042	73.85%	166,814	26.15%
2011	645,085	484,128	75.05%	160,957	24.95%
2012	650,554	504,258	77.51%	146,295	22.49%
2013	678,838	526,033	77.49%	152,805	22.51%
2014	690,188	534,196	77.40%	155,993	22.60%
Ø (1996-2014)			74.87%		25.13%

Извор: ДЗС, формална и неформална вработеност, 1996-2014, пресметка на авторите

5. Буџетски средства за поттикнување и поддршка на вработеноста

За анализирање на оваа проблематика ќе ни помогнат податоците извадени од завршните сметки на буџетите на РМ за периодот 2006-2014. Разгледувани се завршните сметки со цел да се земат предвид реализираните ставки на буџетот, а не планираните вредности. Ставките кои ги издвоивме од буџетот со намера да ја мериме ефикасноста на нивното влијание врз зголемување на вработеноста се:

- Категорија 43 Тековни трансфери до вонбуџетските фондови, ставка 432 Трансфери до АВРМ;
- Категорија 47 Социјални бенефиции, ставка 473 Плаќања на надоместоци од Агенцијата за вработување;
- Владина програма на централен буџет - Б мерки за намалување на сиромаштијата, владина потпрограма БА - поттикнување на вработувањето;
- Владина програма на централен буџет - К реформи во јавната администрација, владина потпрограма-К5 соодветна и правична застапеност на заедниците.

Табела 5 Парични средства наменети за нови вработувања, 2005-2014 (во евра)

Години	Трансфери до АВРМ	Плаќања на надоместоци од АВРМ	Поттикнување на вработеноста	Соодветна и правична застап. на заедниците	Вкупно Буџ. СР
	432	473	Б1	К5	
2005	91,608,672	0	11,652,747	290,912	103,552,331
2006	70,394,491	37,788,712	1,073,444	483,114	109,739,761
2007	57,459,782	29,824,785	11,203	508,210	87,803,981
2008	50,864,608	28,916,182	2,066,995	0	81,847,785
2009	43,919,234	35,200,152	5,845,275	2,020,581	86,985,243
2010	18,977,911	38,423,890	3,226,486	4,726,663	65,354,950
2011	20,160,644	39,446,981	3,413,457	6,834,146	69,855,228
2012	18,673,818	40,442,087	3,351,422	6,344,998	68,812,325
2013	11,763,530	32,629,273	3,671,535	7,974,902	56,039,240
2014	6,025,391	29,132,615	3,227,570	8,568,896	46,954,472
Вкупно	389,848,082	311,804,678	37,540,134	37,752,422	776,945,315

Извор: Завршна сметка на буџет на РМ 2005-2014, пресметка на авторите

Од гореизнесеното можеме да констатираме дека во периодот 2005-2014 сите буџетки извори користени за поттикнување на вработеноста имаат опаѓачки тренд, додека средствата од програма К5 имаат растечки тренд. Вкупните средства од 103.55 милион евра во 2005 година паднаа на 46.95 милион евра во 2014 година, или намалување за 45.34%.

Од анализираниите податоци за бројот на вкупните вработени во РМ во апсолутни бројки констатиравме тренд на пораст, додека порастот на новите вработените од година во година е осцилирачки со опаѓачки тренд. До намалување на стапката на невработеност во 2015 година се доаѓа со зголемување на релативната вработеност од година во година или, пак, административно отпис од регистарот на одреден број невработени во АВРМ. Ако на оваа констатација се додаде и опаѓачкиот тренд на релативното вработување во однос на вкупните средства за поттикнување на вработеноста доаѓаме до констатацијата дека единствениот начин за намалување на процентот на невработеноста се административните мерки.

Каква е ефикасноста на искористените парични средства за соодветен пораст на вкупната вработеност или правичната застапеност на заедниците, ќе констатираме од следнава анализа.

Табела 6 Ефикасноста на парични средства за вработувања, 2005-2014 (во евра)

Год	Буџ.СР	Б1	Пораст - ВР	К5	Пораст - 3А	Б1/ Вработ	К5/Вработ	Буџ/ Вработ
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)= (2)/(3)	(7)= (4)/(5)	(8)= (1)/(3)
2005	103,552,331	11,652,747	22,258	290,912	2,500	524	116	4,652
2006	109,739,761	1,073,444	25,151	483,114	2,500	43	193	4,363
2007	87,803,981	11,203	19,830	508,210	2,801	1	181	4,428
2008	81,847,785	2,066,995	18,781	0	2,829	110	0	4,358
2009	86,985,243	5,845,275	20,886	2,020,581	1,347	280	1,500	4,165
2010	65,354,950	3,226,486	7,954	4,726,663	4,912	406	962	8,217
2011PP	69,855,228	3,413,457	7,230	6,834,146	5,430	472	1,259	9,662
2012	68,812,325	3,351,422	5,469	6,344,998	2,445	613	2,595	12,582
2013L	56,039,240	3,671,535	28,284	7,974,902	3	130	2,658,301	1,981
2014P	46,954,472	3,227,570	11,350	8,568,896	789	284	10,860	4,137
	77,694,532	3,754,013	16,719	3,775,242	2,556	225	1,477	4,647

Извор: ДЗС, Завршна сметка на буџет на РМ 2005-2014, пресметка на авторите

Забелешка: РР-предвремени парламентарни избори, Р-парламентарни избори, L-локални изб.

Од направената анализа за пресметка на ефикасноста на истрошените буџетски средства за пораст на вработеноста можеме да го констатираме следново:

- Просечните парични средства од програмата Б1 наменети исклучиво за поттикнување на вработеноста во периодот 2005-2014 изнесуваат скромни 225 евра по еден вработен годишно (СТД=213).
- Просечните парични средства од програмата К5 за вработување на еден вработен од заедниците во периодот 2005-2014 изнесуваат 1,477 евра со една преголема стандардна девијација. Тука треба да се нагласи 2013 година, кога се потрошени 7,97 милиони евра за пораст на бројот на вработени од заедниците достигнувајќи трошок по вработен од 2.66 милион евра.
- Според извршената анализа базирана на горенаведените 4 извори на финансирање за поттикнување нови работни места можеме да констатираме дека за периодот 2005-2014 за едно ново работно место се трошени просечно 4,647 евра. Ако се прави една книговодствена пресметка за бруто плата за 2013 / март 2014 година според минималната плата 12,308 ден (8,050 ден. нето плата) месечно произлегува дека за еден вработен трошокот е $12 \times 12,308 = 147,701$ (или 2401 евра / год). Ако просечниот износ од 4,647 евра потрошен за едно вработување од страна на владата се дели со 2401 евра е приближно 2 вработени (пресметано по минималната плата пред 2013 година кој била 10,393 бруто или 6,263 нето ќе имавме можност со 4,647 евра да вработиме 2.29 нови вработени).
- Доколку се анализираат потрошените средства од аспект на годините кога се одржани локалните или парламентарните избори ни дава право да се сомневаме за истрошените пари за периодот 2011-2014. Од 2010 година се случува енорни расходи на парични средства за новите вработувања, како за застапеноста на заедниците така и воопшто (4,912 и 8,217 евра соодветно). Не се случајни овие расходи или, пак, оние од 12,582 евра во 2012 година имајќи предвид дека во овој период имавме 3 пати избори, и тоа предвремени парламентарни (2011), локални (2013) и парламентарни избори (2014). Ваквата политика на енорно трошење пари пред избори ни дава право да сомневаме дека овие средства се злоупотребени од страна на партиите на власт.

6. Заклучок

Од извршената анализа на пазарот на трудот во РМ за период од 2006-2014 во насока на достигнување на зацртаните цели и приближување кон патот на ЕУ, со право можеме да заклучиме:

1. Релевантните показатели на пазарот на трудот во РМ имаат позитивен тренд, но, сепак, се многу далеку од најниските показатели на земјите членки на ЕЦА;
2. Стапката на активност – учеството на работна сила во РМ се движела помеѓу 55% и 57%, што е под поставената цел од 70% во Лисабон.
3. Стапката на невработеност од 37.3% во 2005 година како највисока стапка по 2001 година се намалила до 28.03% во 2014 година, што значи намалување за 9.27 процентни поени.
4. Во целиот проанализиран период, најатрактивна дејност од НДК-1 и НДК-2 во која се вработуваат најголем процент од вработеното население е јавниот сектор (јавни и државни институции) со 20-22% проследен од преработувачката индустрија со 19-21% и земјоделство, лов и шумарство со 18-20%.
5. Реалниот сектор од година во година добива во тренд. т.з. побрзо расте бројот на вработените во овој сектор споредено со другите. Во оваа категорија вреди да се констатира брзорастечкиот тренд на категоријата самовработување, која од 1996 до 2014 расте од 60,291 до 96,401 вработени, односно раст за 36,110 (или пораст за 59.89%). Во иста позиција како самовработувањата е и категоријата неплатен семеен работник со просечен пораст за 62.07%.
6. Позитивен правец на новите вработувања од аспект на формалното вработење во пазарот на трудот и тоа 73-75% од вкупно вработените.
7. Висок степен на истрошени буџетски средства во просек од 4,647 евра за зголемување на вработеноста за еден вработен годишно, мерки и политики кои не ги дале посаканите резултати.

Библиографија

IMF Country Report No. 13/179, June 2013.

Катерина Кареска (2009): Родова еднаквост на пазарот на труд во Република Македонија.

Sasho Kjosev (2007): „Unemployment In The Republic Of Macedonia – Specifics And Possible Solutions, FACTA UNIVERSITATIS Series: Economics and Organization Vol. 4, No 2, 2007, pp. 153 – 160.

The World Bank and ETF (forthcoming). *Constraints to Labor Force Participation in Macedonia: A qualitative approach*. Washington D.C.



The World Bank. (2005): Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Edited by World Bank. Washington D.C.

Светска Банка: Република Македонија, профил на пазарот на трудот 2004-2007.

Државен завод за статистика: Извештај на вработени според НКД, 2009-2014.

Државен завод за статистика: Извештај на вработени според економскиот статус, 2009-2014.

Државен завод за статистика: Извештај за формалната вработеност, 2009-2014.

Завршна сметка на буџет на РМ 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2014 година.

РЕФОРМИТЕ ВО ОБРАЗОВАНИЕТО КАКО ТРАНСФОРМАЦИСКА СИЛА ЗА ЕВРОПЕИЗАЦИЈАТА НА ОПШТЕСТВОТО

Вовед

Образованието е главниот столб на општеството во профилирање на своите граѓани, изградба на нивните вредности, како и нивната благосостојба. Улогата на образованието во одржување и напредување на мирот и општата благосостојба е добро истражена и докажана. Нејзината трансформациска моќ, особено во транзициските општества, исто така, е неопходна и како таква е поставена како клучна алатка на сите државни политики за побрза и поефикасна трансформација на општествата кон новите предизвици.

Иако со добра традиција, пред образовниот систем на Република Македонија неизбежни беа соочувањата со новите предизвици, како модернизирање и редизајнирање на образовните програми за оспособување на идните генерации, со компетенции и знаења согласно потребите на пазарот на трудот и новите предизвици во глобалниот научно-технолошки амбиент, но и со потребата за вградување и афирмација на *европските вредности*, како нови парадигми во процесот на таканаречената *европеизација* на општеството.

Од почетокот на социо-економската трансформација на Република Македонија пред неа се наметна неопходноста за реформи и на образовниот систем. Поради некои контроверзни политики во последната деценија на монистичкиот систем, реформите во образованието претставуваа посебен предизвик. Тие беа поставени пред потребата од деидеологизација, прилагодување на програмите во функција на слободно пазарно стопанство како општа неопходна потреба од една страна и воведување решенија што ќе ги задоволат потребите на мнозинските заедници, посебно на албанската заедница, за реализација на правото на образование на мајчин јазик. Секако дека во новонастанатиот амбиент, којшто иако се претендираше да се гради врз принципите на демо-

* Универзитет „Мајка Тереза“ – Скопје

кратско општество, беше оптоварен со мноштво базични предизвици, почнувајќи од хаотичниот процес на трансформација на капиталот со големи социјални последици, нејасни и нестабилни односи со соседите до безбедносни прашања со геополитички импликации. Таквиот амбиент и објективно не можеше да биде најповолен за афирмација на сите аспекти на образовните политики, а се покажа дека е уште понеповолен, до одбивен, за да спроведе принципот на еднаквост на сите граѓани за користење на правото на образование.

Оттука, за жал, образованието место да биде олеснувач на општите социо-политички процеси, набргу стана голем товар во овој транзициски период. Ситуацијата околу образовните институции и секојдневните проблеми меѓу учениците ја карактеризираше и ја симболизираше општата неповолна меѓуетничка состојба во земјата. Овие односи неретко беа и предмет на злоупотреба и манипулација во различни политички контексти на разни протагонисти. Овој контекст ја оневозможува европеизацијата на општеството, имајќи предвид дека европеизацијата на образованието треба да пренесува таканаречени европски вредности. Исто така, образованието треба да го олеснува адаптирањето на вредности и вештини кои би го овозможиле социјалното учење на институциите во иднина.

Социо-политичкиот амбиент и образованието

Од историска гледна точка, образованието никогаш не било ослободено од политиката, всушност двете може да бидат многу тесно преплетени, на пример [за] Русо и други филозофи од неговите кругови, кампањата за патриотско образование беше политичка кампања. Образованието беше замислено како суштинска алатка во нивниот обид за редефинирање на односите меѓу државата и општеството (Wiborg 2000, 238). Образованието и реформите во образовниот систем беа важна тема во Македонија во последните петнаесет години. Ова прашање неслучајно беше една од главните теми и при договарањето на Охридскиот рамковен договор во 2001 година.

Оваа централна позиција на образованието во Македонија покажува дека постои итна потреба за разбирање на важноста на образованието во зачувување на развојот на идентитетот, како и за изградба на соодветните вредности на граѓанинот. Долготрајни беа дебатите за еднаквоста и еднаквиот пристап до образованието на сите заедници на својот мајчин јазик. Сепак, се поставува прашањето дали оваа дебата треба да се задржи само тука. Повеќе од јасно е дека оваа дебата треба да продолжи со теми кои ги надминуваат ексклузивните јазични аспекти, местото на студирање и така натаму. Начинот и квалитетот на образова-

ние се става во фокусот на вниманието во најновите дебати и дилеми поврзани со образованието.

Во последните неколку години македонскиот образовен систем претрпе значителни промени, некои од нив повеќе спорни од другите. Сепак, овие реформи во голема мера беа фокусирани на квантитативните перформанси на работа на студентите, а не на квалитетот на образованието и градењето на иднината на нашето општество. Во овој контекст, во Република Македонија подолго време траат активностите и напорите за прилагодување на наследениот образовен систем со систем што ќе може да одговори на новите предизвици во едно плурално демократско општество, пазарна економија и во глобализациски трендови.

Проширување на пристапот до образование и обука е клучен аспект на инклузијата.

Еден од клучните контексти на образовните политики во ЕУ е социјалната кохезија, односно базичните вредности кои ја создаваат, како што се толеранцијата, интер-културното разбирање и почит, дијалогот, компромисот и др. (*Paris Declaration on promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education 2015*). И во ова декларација се потенцира улогата на учителот со соодветни компетенции во ова поле затоа што сите се свесни дека социјалната исклученост произведува фрактурирани општества.

Образовни показатели на РМ за оценка на степенот на „европеизација“

Еднаквоста, како базична вредност и универзален принцип кон реализацијата на човековите права во сферата на образованието во РМ, и покрај одредени потешкотии, успева да се промовира на прифатливо и задоволително ниво. Од квантитативна гледна точка, на сите нивоа на образованието, опфатот на учениците/студентите во образовниот систем ја отсликува етничката, социјалната и територијална структура на популацијата. Исклучок од овој контекст претставува опфатот на децата во предучилишна возраст каде општиот опфат, како и структурата на вклучените деца во институциите на предучилишна возраст е далеку под европскиот стандард. Тука има подобрување (15.737 деца опфатени во 2006 на 37.121 во 2015 год.) Исто така, има подобрувања и во бројот на установи; во 2008 година имало 187 објекти, додека во 2015 година има 304 објекти. Тоа претставува целосен опфат од 31% од децата. Но, може да се идентификува неповолна етничка структура (за 2012 година од 26 885 деца, 25 150 се Македонци, 1 437 Албанци, 76 Турци и 222 други деца,



што значи само 5,11 % се Албанци и 0,2 % се Турци, додека бројот на ромски деца е незначителен). *(Државен завод за статистика)*

Овој факт не е важен само за да прикаже една реалност која бавно се надминува туку, исто така, е важен поради поврзаноста на овој контекст со квалитетот на образование. Имено, надворешното оценување покажува послаби резултати кај образованието на албански јазик или на другите мнозински заедници, што се поврзува и со нискиот опфат на овие деца во предучилишното образование.

Квалитетот, исто така, претставува заеднички именител на успешни образовни политики. Иако тешко мерлив, овој индикатор е предмет на истражувања и анализи со цел објективизација на квантумот на знаења и умеења во процесот на учењето. Нивото на квалитетот на образованието се мери преку интерни инструменти во секоја земја, но и преку меѓународни инструменти за оценување (ТИМСС, ПИРЛС, Рангирање на универзитетите (Тиме, Шангај листа и др.) како општоприфатливи и кредитбилни инструменти за оценување на квалитетот на образованието. Според резултатите од досегашните фази на оценување на квалитетот на перформансите на нашиот образовен систем, сигурно дека не можеме да се гордееме. Тие, секако, се под нашите очекувања (Табели но Анекс 1).

Критично учење и социјална кохезија

Критичкото учење се покажа како најсоодветна методологија која го овозможува најсоодветниот простор за акомодација на најразлични иновативни отворени концепти и идеи кај децата. Како таков, тој не е лесен за практикување и претставува уште поголема бариера за наставниците неспремни за овој педагошки пристап.

Овој пристап станува уште побитен во мешани општества каде треба да се поттикнат модалитети и култивираат вредности во функција на зајакнување на социјалната кохезија. Во Македонија и „покрај значителниот развој на образовниот систем во изминатата декада, во поглед на образованието на мајчин јазик, настаните се одвиваат во правец на кој треба да му се посвети внимание и да се коригира за да се избегне поголемо етничкото оддалечување“, се вели во Стратегијата за интегрирано образование (2008). Во овие услови неслучајни се недостатоците поврзани со промоција на толеранцијата, меѓусебното разбирање, дијалогот итн. Во Република Македонија тоа се отсликува преку несоодветни образовни програми, неадекватни учебници, посебно по предметите битни за социјална кохезија, низок степен на меѓусебното познавање, висок степен на предрасуди и стереотипи кои резултираат со создавање паралелни светови и фрагментирано општество.

Во Македонија постои добар темел за интегриран пристап во образованието. Со ОРД се создадоа низа правни инструменти што овозможуваат зајакнување на внатрешната кохезија. Меѓутоа, сè уште постои евидентна потреба за наоѓање нови механизми што ќе овозможат спроведување на политиките во насока на поголема меѓуетничка интеграција во образованието. Поттикнување на критичното мислење и на вредностите што ја олеснуваат социјалната кохезијата е прв степен во овој правец. Квалитативните реформи, кои се потребни за унапредувањето на социјалната кохезија, се важни во поширок аспект и за европеизацијата на општеството. (EIP, 2015)

Иако постојат различни инструменти од Европската Унија за европеизација на образовниот систем во Македонија, како што се ТЕМПУС, Еразмус програмите, Базилуес, Comenius програма за основно образование, Леонардо да Винчи програма за стручното образование, мора да се мисли на подлабоки и построкурирани реформи специфични за контекстот во нашата земја.

Предизвиците на образованието во РМ во правец на неговата европеизација

Потенцијалот на образованието, како важен столб на решавање на фрагментираниот мултиетнички општества, е документиран и промовиран како алатка на конфликт во резолуцијата од ОБСЕ, во документите познати како Хашките препораки, Љубљанските препораки и др.

Една од причините што Република Македонија заостанува во надминувањето на оваа ситуација е фактот што образовниот систем постојано се фокусира на етничките политички агенди и постојано ја игнорира важноста на граѓанското и критичното образование.

Граѓанското образование во македонскиот контекст не само што ќе значи учење на потребни знаења и вештини за автономија на поединецот туку би требало да насочи кон вградување на навика и вредности кај децата кои треба да ги поседува еден граѓанин во едно демократско општество (Brighouse 1998: 722), за што се залага социологот Ејми Гутман (Gutmann 1999). Ова е важно во македонскиот контекст поради две причини. Прво, ќе ја промовира еднаквоста на граѓаните, а во рамките на овој модел сите ученици ќе бидат охрабрани кон изградба на своите автономни личности (самобитија) преку начини на учење кои го унапредуваат критичното мислење, и второ, тоа ќе ги охрабри вредностите потребни за едно демократско граѓанство како што се толеранцијата, разбирањето, дијалогот и компромисот; вредности тесно поврзани со она што често го спомнуваме како европските вредности. Сепак, овие

вредности стануваат уште поважни ако се анализираат од аспект на потребите на социјално учење.

Образованието како почетна точка за социјално учење

Пристап на Европската Унија кон Македонија беше инициран во рамките на управување со конфликти. Оваа рамка според Точи (Тосси, 2007) се базира на три столба: условеност (*conditionality*), социјално учење (*social learning*) и пасивно извршување (*passive enforcement*). Во овој труд ќе се фокусирам на социјалното учење, каде што потенцијалот на образованието е најважен.

Социјалното учење во европеизациската литература е спомнато и воведено во институционална смисла. Во рамката на Точи за социјално учење, тоа претставува она што Чекл (Checkel) го дефинира како „комплексно учење“ (1999: 90), што е процес каде што во отсуство на јасни мотивирачки материјали, актерите добиваат нови вредности, норми и придобивки како резултат на тесната (*ibid.*) институционални интеракција со ЕУ (Katzenstein 2006: 21)» (Положани, 2012: 12). Таквото социјално учење претставува збир на норми и вредности кои можат да ја олеснат интеграцијата на земјата во ЕУ, дури и кога нема материјална мотивација туку како резултат на контактот помеѓу институциите преку трансфер на вредности и интереси. Според Точи, во такви околности актерите можат да го сменат своето однесување и своите норми и со тоа да станат поадаптабилни, односно поподготвени за „преговори и компромис и кон меѓународното право наспроти унилатерализмот» (Тосси, 2007: 15)

Сепак, постојат прашања за тоа „како да се реализира социјалното учење“ или „како, во услови на недостиг на доволно разбирање за овој контекст, може да настане такво учење со оглед на тоа што истото се развива преку долгорочни контакт со институции“ (Положани, 2012: 12). Овој процес сè уште не се случува во Македонија, барем не во потребната и очекувана мера. Со оглед дека социјалното учење е резултат на контактот меѓу институциите, образованието не претставува главен столб на истражување, но, сепак, во ова кратка студија се аргументира дека тие се суштински поврзани. Граѓанско ориентираното образование може да ги олесни дијалогот и компромисот, неопходни во контакт со институциите на ЕУ. Со оглед дека македонскиот образовен систем се оценува како прилично ригиден, очекуваните норми и верувања кои треба да го олеснат социјално учење не се присутни. Консеквентно, социјалното учење е речиси невозможно да стане составен и важен дел од процесот на интеграција на Македонија кон ЕУ. Исто така, недостигот на систем кој може да поттикнува социјално учење може да претставува пречка во иднина. Имајќи предвид дека интеграцијата, во согласност со

нормите на ЕУ, е долг процес кој продолжува дури и по пристапувањето, важно е да се изградат основите за социјалното учење да се случи. Инвестирање во граѓанското образование би можело да служи на таа цел затоа што преку вакво образование сите идни чинители ќе може уште од рана возраст да се информираат за нормите и вредностите што можат да ги олеснат контактите со институциите на ЕУ.

Секоја земја има свои посебни карактеристики кои се од различна природа. Тие специфичности произлегуваат од нивните историски, културни, економски и од нивните географски посебности. Прилагодувањето на овие разлики кон европските норми и вредности е тежок и макотрпен процес. Во овој контекст, овој процес е особено специфичен за земјите коишто се карактеризираат со своите етнички и културни посебности, односно тие се мултиетнички и мултикултурни општества. Во вакви околности интеграцијата, меѓусебното разбирање и компромисот претставуваат и внатрешна потреба, како предуслов за интеграција во ЕУ. Свесни за потешкотиите кои стојат на овој пат, дизајнирани се разни препораки и резолуции за олеснување на овој процес во такви услови. Една од најрелевантните е препораката во Љубљанските препораки: «Во контекст на интеграцијата на општествата со разлики, поединци и / или групи може да се постигнат прифатливи решенија за сите за проблемите со кои се соочуваат низ преговори и меѓусебно прилагодување. Резултатите од преговорите, најверојатно, ќе бидат поодржливи и на тој начин подобро ќе придонесуваат за трајна стабилност кога двете страни, мнозинството и малцинствата, се подготвени да се приспособат на барањата на другите страни во најголема можна мера». *(Љубљанска препорака, 19)*

Модалитети на социјалното учење во образованието на Република Македонија

Имајќи ги предвид контекстот на социјалното учење и недостатоците воочени во анализите на образовните политики во РМ, а во функција на конкретното поткрепување на процесот на интеграција со содржински неопходни елементи, образовните политики (реформи) мора да се настроени не само во квантитавните елементи туку и во квалитативните. Ова значи реформирање на образовниот систем кон иновативни методи кои охрабруваат критично и граѓанско мислење. Пред сè реформите мора да го имаат предвид интересот на детето, и неговата или нејзината иднина. И тука критичната мисла е многу важна затоа што би им овозможила на децата да мислат како автономни индивидуалци и како граѓани, а не како дел на една етничка или социо-економска група. Ова би овозможувало децата да учат отворено еден со друг, да не бидат лимитирани

од знаењето на книгите, но да бидат охрабрани да го практикуваат своето знаење. Овој амбиент би му олеснил на системот во кој компромисот, универзалните вредности и толеранцијата би биле интегрални и неделив дел. На овој начин би се постигнале социо-економска и граѓанска еднаквост и во мултиетнички и мултикултурен амбиент.

Заклучок

Иднината на образованието и потребите, правецот и динамиката на реформите се светска дилема. На Македонија, како земја во која интеграцијата и кохезијата на општеството се сè уште неусовршени и која се определила да биде дел од Европската Унија, ѝ се потребни иновативни реформи за постигнување на овие две цели. Критичното учење и граѓанското образование би им овозможиле на граѓаните на Македонија да ги надминат етничките и социо-економските поделби и да бидат подготвени за нивната идна улога во општеството и во институциите како одговорни граѓани.

Компетентни и отворени граѓани со знаења и вештини, и убедени во потребата за дијалог, компромис и толеранција би помогнале во напредокот на земјава кон и во Европската Унија. Социјалното учење, важна компонента на европеизацијата на земјата, може да функционира само во амбиент каде што институциите се отворени и навикнати на компромис и дебата. Без овие предуслови, подлабоките и поважните реформи на ЕУ, иако содржани во законите, не ќе можат да се имплементираат во посакуваната мера.

Образованието, иако е приоритет, често се става на страна поради тоа што за неговите резултати, било тоа да се добри или лоши, треба подолго време. Нивниот бенефит се чувствува по неколку години. Процесот кон ЕУ е долг процес што не застанува со застапување и членство, напротив, процесот продолжува поинтензивно. За да имаме институции и граѓани способни да покажуваат, но и да имплементираат вредности и практики кон патот на ЕУ, образованието е клучно. Иако досега правецот на Македонија во образованието бил во зачувување на етничките идентитети и квантитативни реформи, во иднина, за да се подобри квалитетот на образованието и еднаквоста, Македонија ќе мора да чекори кон иновативни и квалитативни реформи со цел градење на рамноправни и компетентни граѓани.

Литература

- Gutmann, A. (1999). *Democratic Education*. Princeton University Press
- Brighouse, H. (1998). "Civic Education and Liberal Legitimacy". *Ethics* **108(4)** pp. 719-745
- Checkel, J.A. (1999). "Social construction and integration", *Journal of European Public Policy*, **6(4)**, 545-560.
- Katzenstein, J. (2006). Multiple Modernities as limits to secular Europeanization? in Byrnes, T.A., Katzenstein, J. (eds) " Religion in an Expanding Europe", Cambridge University Press, UK.
- Tocci, N. (2007). "The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard", Routledge, London and New York.
- Wiborg, S. (2000). "Political and Cultural Nationalism in Education. The Ideas of Rousseau and Herder Concerning National Education", *Comparative Education*, **36 (2), Special Number (22): Nigel Grant Festschrift**, 235-243
- Pollozhani, L. (2012) 'Integrating Stability into EU Conflict Management: Insights from Macedonia'. Available online at <https://www.academia.edu/14490599/Integrating_Stability_Into_EU_Conflict_Management_Insights_from_Macedonia_2012_>
- Министерство за образование на наука (2008). „Чекори кон интегрирано образование во образовниот систем на Република Македонија“
- Stat.gov.mk. (2016). *Државен завод за статистика*. [online] Available at: <http://www.stat.gov.mk/Default.aspx> [Accessed 26 Apr. 2016].
- Timssandpirls.bc.edu. (2016). *Publications*. [online] Available at: <http://timssandpirls.bc.edu/isc/publications.html> [Accessed 26 Apr. 2016].
- OSCE, (1996). *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*. [online] OSCE. Available at: <http://www.osce.org/hcnm/32180> [Accessed 26 Apr. 2016].
- OSCE, (2012). *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*. [online] OSCE. Available at: <http://www.osce.org/hcnm/96883> [Accessed 26 Apr. 2016].
- EIP, (2015). *Ohrid Framework Agreement Review on Social Cohesion*. [online] EIP. Available at: <http://eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf> [Accessed 26 Apr. 2016].

Анекс I
Табела 1: Опфат на деца во предучилиште според етничка припадност

	Вкупно		Македонски		Албански		Турски		Други		Англиски	
	г	Д	г	Д	г	д	г	д	г	д	г	д
Вкупно 2012	1230	26885	1152	25150	65	1437	4	76	9	222		
Вкупно 2013	1278	29113	1182	27188	71	1489	4	87	9	237	12	112
Јасли	293	4136	279	3989	12	137					2	10
Предучилиште	899	23020	839	21829	46	1014	1	27	3	48	10	102
Комбинирани групи	82	1789	60	1209	13	331	3	60	6	189		
Интелектуални и физички пречки во развојот		94		87		7						
Вонинституционални форми на активности	4	74	4	74								
Вкупно 2014		30107										
Вкупно 2015		32660										

Табела 2: Број на ученици и наставници според етничката припадност

	Вкупно	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато
Вкупно ученици	190541	104254	62188	8522	9337	324	1486	1885	2540	1	4
Македонски наставен јазик	122929	104209	1217	2811	9132	324	1330	1559	2342	1	4
Албански наставен јазик	61298	-	60787	81	198	-	-	34	198	-	-
Турски наставен јазик	5821	-	184	5630	7	-	-	-	-	-	-
Српски наставен јазик	493	45	-	-	-	-	156	292	-	-	-
Вкупно наставници	17624	11237	5364	553	36	54	149	60	171	-	-
Македонски јазик	11444	10884	116	57	34	49	137	30	167	-	-
Албански јазик	5477	183	5214	28	2	1	-	15	4	-	-
Турски јазик	620	115	33	468	-	4	-	-	-	-	-
Српски јазик	83	55	1	-	-	-	12	15	-	-	-

Табела 3: Ученици и наставници во средните училишта во учебната 2013/2014 година по етничка припадност

	Вкупно	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато
Вкупно ученици	84827	50411	26529	3347	1688	252	828	774	998	-	-
Вкупно ученици во приватни училишта	1785	800	614	207	2	1	11	18	132	-	-
Наставници	7421	5059	1951	237	3	41	76	6	46	1	1
Стручни соработници	365	286	68	3	-	2	5	-	1	-	-

Табела 4: Преглед на соодносот студенти/доктор на науки за државните универзитети

	Вкупно	Државни универзитети				
		Св. Климент Охридски - Битола	Св. Апостол Павле - Охрид	Св. Кирил и Методиј - Скопје	Државен универзитет во Тетово	Гоце Делчев - Штип
Број на студенти	51093	8221	306	26720	7261	8585
Доктори на науки	2051	287	16	1272	182	294
Број на студенти/доктор на науки	25	29	19	21	40	29

Табела 5: Преглед на структурата на наставниот кадар според научни квалификации, процентуално учество во вкупниот број на наставен кадар, буџетски средства по универзитети и процентуална распределба на буџетот по универзитети

	Доктори на науки	Магистри на науки	Специјалисти	Со високо образование	Процентуална застапеност	Планирани средства во буџет за 2014 година	Проценти од буџетот за 2014 година
Универзитет „Св. Климент Охридски“- Битола	287	49	-	1	11,30	248.114.000	12,25
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“- Скопје	1272	344	125	32	59,70	1.160.318.000	57,29
Универзитет „Гоце Делчев“- Штип	294	122	46	13	16,00	278.638.000	13,76
Универзитет за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ - Охрид	16	16	-	-	1,10	84.111.000	4,15
Државен универзитет - Тетово	182	160	-	12	11,90	254.277.000	12,55
Вкупно	2051	691	171	58	100	2025458000	100

Табела 6.- прикажани во овој анекс се преземени од проценките на Timss and Pirls: <http://timssandpirls.bc.edu/pirls2016/framework.html> TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) (математика)

Година	1999	2003	2011
Примерок	ученици: 5347 директори: 174 наставници:174	ученици: 4028 директори: 149 наставници: 149	ученици: 4360 директори: 150 наставници: 204
Државен просек	447	435	426
Меѓународен просек	487	467	500
(ДП/МП) X 100	92%	93%	85%



Ранг/вкупно земји учеснички	30/38	30/45	43/59
-----------------------------	-------	-------	-------

TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) (наука)

Година	1999	2003	2011
Примерок	ученици: 5347 директори: 174 наставници: 174	ученици: 4028 директори: 149 наставници: 149	ученици: 4360 директори: 150 наставници: 204
Државен просек	458	449	407
Меѓународен просек	488	474	500
(ДП/МП) X 100	93, 85%	94, 73%	81,4%
Рангирање	29/38	31/45	52/59

PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study

Година	Рангирање	Државен просек	Меѓународен просек
2001	29/35	442	500
2006	38/45	442	500

Нивоа на постигања	највисоко	високо	средно	ниско
2001	3	10	28	55
2006	2	15	23	60

Наташа Марковска*, Верица Тасеска–Ѓоргиевска*,
Александар Дединец*, Теодора Обрадовиќ Грнчаровска**,
Глигор Каневче*, Јордан Поп-Јорданов*

ЕВРОПСКИ ЦЕЛИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ДО 2030 ГОДИНА - ПЕРСПЕКТИВА НА ЗЕМЈА КАНДИДАТ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Вовед

Климатските промени одамна се препознаени како определувачки фактор на долгорочните политики на Европската Унија (ЕУ) за кои е потребна заедничка акција и во самата Унија, но и на интернационално ниво¹. Со цел да се осигура дека ЕУ се наоѓа на вистинскиот пат кон исполнување на долгорочната цел за намалување на емисиите на стакленички гасови (СГ) за најмалку 80% до 2050 година, од неопходна е усвоена нова рамка за 2030 година. Централен дел од рамката е целта до 2030 година да се намалат сопствените емисии на СГ за 40% во однос на нивото од 1990 година (ЕУ-2030 цел). За да се постигне оваа цел, секторите вклучени во шемата за тргување со емисиони ЕУ² би морале да ги намалат своите емисии за 43% споредено со 2005 година. Емисиите од другите сектори би морале да бидат намалени за 30% во однос на нивото од 2005 година. Овие напори би се поделиле помеѓу земјите членки на праведен начин, кој ги отсликува нивните специфики и можности³.

Во последно време се прават сè поголем број научни студии за европската политика за енергија и климатски промени, кои анализираат различни аспекти - од заемното дејство со внатрешниот пазар за енергија на ЕУ (Helm, 2014) па сè до влијанието на политиката за климатски промени врз одредени сектори во различни земји од ЕУ. Најголем дел од овие студии

* Истражувачки центар за енергетика и одржлив развој на МАНУ (ИЦЕОР-МАНУ)

** Министерство за животна средина и просторно планирање

¹ European Commission. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. Brussels; 2011.

² Превод од англискиот назив EU Emission Trading System - EU ETS

³ European Commission. Green Paper on a 2030 framework for climate and energy policies. Brussels; 2013.

ги истражуваат ниско-карбонските развојни патеки на енергетскиот сектор (Gracceva, Zeniewski, 2014; Blesl *et al.*, 2010; Gerbelová *et al.*, 2014; Amorim *et al.*, 2014; Budzianowski, 2012), но исто така постојат и студии кои се однесуваат на секторот транспорт (Baptista *et al.*, 2012; Proost *et al.*, 2009), како и на други сектори (Ellison *et al.*, 2014).

Целта на овој труд е да се прикажат анализите на ИЦЕОР-МАНУ за можната имплементација на ЕУ-2030 целта во земја кандидат за членство во ЕУ, со примена на MARKAL моделот за енергетско планирање. На примерот на Македонија развиени се група на сценарија за намалување на емисиите на СГ (митигациски сценарија), кои наметнуваат намалувања на емисиите во 2030, 2040 и 2050 година во однос на 1990 година, одразувајќи три различни нивоа на амбиција - ниско, средно и високо (ЕУ сценарија). Резултатите покажаа дека за остварување на поставените цели потребна е замена на јагленот со природен гас бидејќи инвестиција во нови капацитети на јаглен не би била економски исплатлива, како и интензивирање на искористување на хидропотенцијалот, надополнето со ветерни и соларни електрани. Сепак, поамбициозните цели претставуваат предизвик за сигурното снабдување со енергија бидејќи по 2032 година увозот на електрична енергија би морал значајно да се зголемува.

1. Методологија

Применетиот модел MARKAL дава робусни проекции, базирани на различни сценарија, на енергетскиот биланс, горивата и трошоците на енергетскиот систем во текот на времето. Моделот врши оптимизација на развојот на енергетскиот систем според најниски вкупни трошоци на системот и при различни барања, како што се задоволување на потребите од енергија или намалување на влијанијата по животната средина^{4,5}. Понатаму, MARKAL моделот овозможува тестирање на влијанието на варијациите во клучните претпоставки во врска со, на пример, цените на горивата и достапноста на природен гас, како и на политиките за обновливите извори на енергија, енергетската ефикасност и ублажувањето на климатските промени.

Покрај одговори на тоа што треба да се гради, анализите во MARKAL ја даваат и временската рамка и ги деталзираат економските аспекти на развојот на енергетскиот систем. MARKAL е широко употребувана алатка за енергетско планирање не само на глобално ниво туку и во голем број развиени земји и земји во развој, за национално стратешко планирање (Wright *et al.*, 2010; Pandey, 2002; Urban, 2007), како и за анализа на ниско-карбонски политики (Gerbelová *et al.*, 2014; Amorim *et al.*, 2014;

⁴ Documentation for the MARKAL Family of Models, Energy Technology System Analysis Programme, 2004.

⁵ http://www.iea-etsap.org/web/MrklDoc-I_StdMARKAL.pdf (последен пристап: 27.05.2014)



Kesicki, 2012; Kannan, 2009; Anandarajah, Strachan, 2010; Van den Broek *et al.*, 2011; Capros *et al.*, 2014).

2. Студија на случај: Анализа на европските цели за климатски промени во македонски услови

2.1. Основно сценарио

Со цел да се испита влијанието на различните политики за ублажување на климатските промени врз еволуцијата на енергетскиот систем во Македонија, развиено е основно сценарио кое ги зема предвид специфичните карактеристики на националниот енергетски систем - постојните технологии за производство и користење на енергијата, сите нови можни технологии, достапноста на ресурсите и опциите за увоз, како и можните интервенции во политиката во блиска иднина.

Проекциите за побарувачката на енергија во основното сценарио за време на разгледуваниот период 2011-2050 година се базирани на економски и демографски проекции (двигатели) и претпоставки за зависноста (чувствителноста) на потребите од енергија од промените на двигателите (Табела 1). Моделот мора да ги задоволи потребите од енергија во секој временски период употребувајќи го постојниот капацитет и/или вклучувајќи нови капацитети.

Табела 1. Главни двигатели на енергетските потреби во основното сценарио

Категорија	Претпоставка
Стапка на пораст на БДП (годишен просек)	3,21% (2011-2029), 3,26% (2029-2050)
Стапки на пораст по сектори *	
<i>Домаќинства</i>	1,58%
<i>Комерцијален</i>	2,30%
<i>Индустрија</i>	1,62%
<i>Земјоделство</i>	2,80%
<i>Транспорт</i>	3,6% (pkm); 3,3% (tkm)
Стапка на пораст на населението (годишен просек)	-0,24%

*Просечна годишна стапка на пораст за крајна корисна енергија базирана на проекциите за различни енергетски услуги во секој од секторите, за периодот 2011-2050 година

Со цел да се развијат поприфатливи сценарија и соодветно да се одрази ситуацијата во Македонија, воведени се серии ограничувања (Табела 2). Ограничувањата за потенцијалот на ветерните и соларните тех-

нологии се базирани на Стратегијата за користење на обновливи извори на енергија во Република Македонија до 2020 година⁶.

Табела 2. Главни ограничувања во основното сценарио

Сектор / Проблем	Ограничување
Мали хидро-електрани (ХЕ)	Ограничен потенцијал за мали ХЕ (до 200MW), со повластена тарифа од 90€/MWh
Ветер со повластена тарифа	Ограничен потенцијал за ветерни електрани(до 150MW,до 2030 година), со повластена тарифа од 89€/MWh
Ветер без повластена тарифа	Ограничен потенцијал за ветерни електрани(до 210MW,до 2030 година)
Соларна енергија со повластена тарифа	Ограничен потенцијал за инсталација на фотоволтаици (до25MW), со повластена тарифа од 140€/MWh
Соларна енергија без повластена тарифа	Ограничен потенцијал за инсталацијана фотоволтаици (до 30MW)
Увоз на електрична енергија	Без ограничување Цена на увезена електрична енергија, се движи од 7,3-10€/cents/kWh
Големи хидроелектрани	Локацијата и капацитетот на големите хидроелектрани се ограничени согласно на достапните Национални студии за хидроенергетскиот потенцијал на земјата
Достапност на технологии	Ревитализирана термоелектрана Осломеј која користи увозен јаглен

Покрај горенаведените претпоставки, за техничките загуби во преносот и дистрибуцијата е предвидено да бидат 2,35% и 13,54%, соодветно.

2.2. ЕУ сценарија за ублажување на климатските промени

Следејќи го типот на целите на ЕУ за ублажување на климатските промени (цел во крајна година), за развој на ЕУ сценарија за Македонија претпоставено е намалување на емисиите за 20-40% во 2030 година, 30-60% во 2040 година и 40-80% во 2050 година во однос на 1990 година (Табела 3). Во сите митигациони сценарија, почнувајќи од 2020 година, се претпоставува воведување цена за емисии на CO₂ (карбонска цена), која расте од 15 до 30 ЕУР/tCO₂.

Табела 3. Дефиниција на ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени

⁶ Strategy on Use of the Renewable Energy Sources in the Republic of Macedonia by 2020 Government of the Republic of Macedonia, 2010.

	2030	2040	2050
ЕУ_Ниско	-20%	-30%	-40%
ЕУ_Средно	-30%	-45%	-60%
ЕУ_Високо	-40%	-60%	-80%

3. Резултати

3.1. Основно сценарио

Според основното сценарио, потрошувачката на финална енергија бележи пораст за 48% до 2032 и за 102% до 2050 година со најзначаен удел на дизелот и електричната енергија, како и природниот гас, достапен преку увоз (Табелата 4).

Табела4. Клучни показатели за основното сценарио

Показател	2011	2032*	2050	Годишна стапка на пораст 2011 - 2032 (%)	Годишна стапка на пораст 2011 - 2050 (%)	Вкупен пораст 2011 - 2032 (%)	Вкупен пораст 2011 - 2050 (%)
Потрошувачка на финална енергија (ktoe)	1.863	2.758	3.754	1,89%	1,81%	48,07%	101,55%
Инсталирана моќност на електрани (MW)	1.838	2.687	2.875	1,82%	1,15%	46,17%	56,43%
Производство и увоз на ел. енергија (GWh)	8.870	11.945	14.980	1,43%	1,35%	34,67%	68,88%
Потреби од примарна енергија (ktoe)	3.008	4.381	5.252	1,81%	1,44%	45,64%	74,60%
Емисии на CO ₂ (kt)	9.481	14.118	14.166	1,91%	1,03%	48,90%	49,41%

* Моделот MARKAL е пропуштан со временски чекор од 3 години, и затоа во табелата е прикажана 2032 година, првата најблиска по 2030 година.

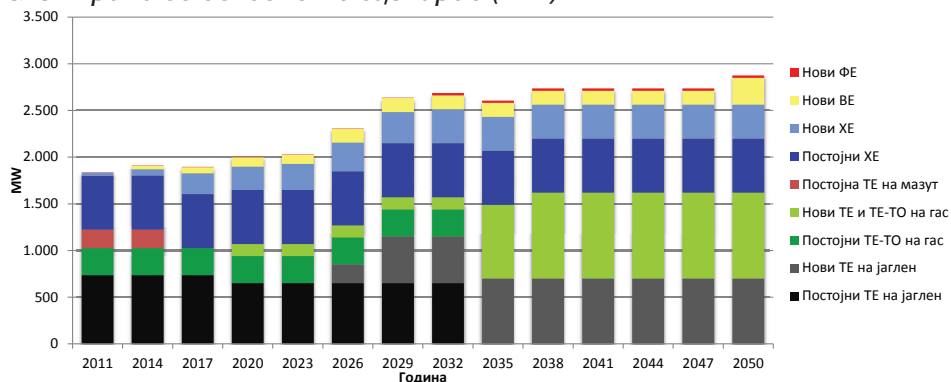
Постојната електрана на јаглен, Битола, (со околу 700 MW) ќе биде ревитализирана за да ги задоволи барањата согласно Директивата за го-

леми постројки за согорување (LCP)^{7,8} и ќе работи до 2032 година. Исто така, и постојните електрани на гас ќе бидат достапни до 2032 година со вкупна инсталирана моќност од 290 MW, додека постојните хидроелектрани ќе бидат достапни за време на целиот период со истата инсталирана моќност од 579 MW. По 2029 година, нови капацитети базирани на јаглен (500 MW) и на гас (920 MW) ќе бидат инсталирани во електроенергетскиот систем. До 2050 година, вкупно 420 MW од новите хидроелектрани ќе станат дел од електроенергетскиот систем (три големи хидроелектрани и мали стимулирани ХЕ). Дополнително, вкупно 185 MW од стимулираните ветерни и соларни капацитети ќе се приклучат на системот (Слика 1).

Потребни се вкупни инвестиции во износ од околу 4100 милиони евра за дополнителни 3.286 MW од новите производни капацитети до 2050 година, вклучувајќи 8 милиони евра за нови преносни и дистрибутивни мрежи. Потребна е и дополнителна инвестиција од 285 милиони евра за нов гасовод.

Покрај значителниот раст на потребите од примарна енергија, снабдувањето станува поразновидно. Уделот на увезениот природен гас се зголемува во текот на планираниот период, од 10% во 2032 година до 30% во 2050 година. Растот на потрошувачката во транспортот се одразува преку потрошувачката на нафтени деривати (увезени) и сурова нафта, зголемувајќи го нивниот удел во снабдувањето со примарна енергија до 5% во

Слика1. Инсталирана моќност на постојните и новоизградените електрани во основното сценарио (MW)



⁷ Directive 2001/80/EC on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants (the LCP Directive)

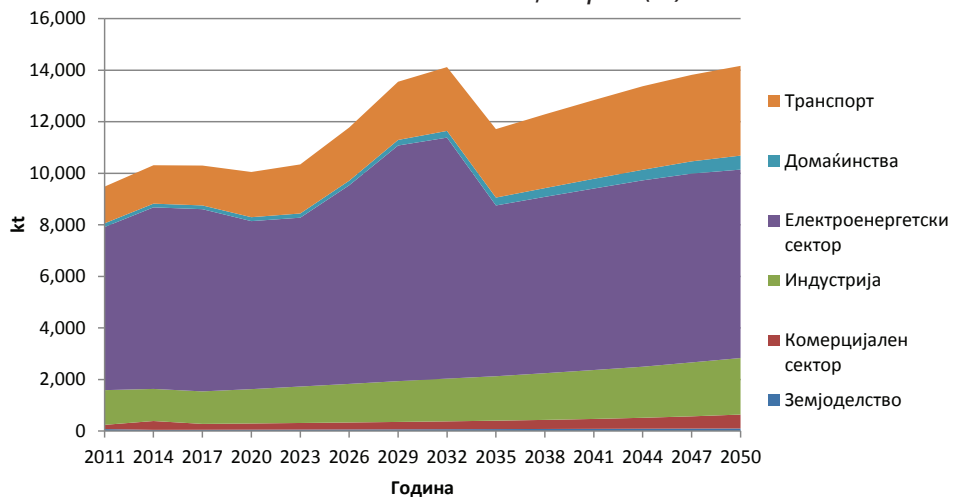
⁸ <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/lcp/legislation.htm>

2032 година и до 10% во 2050 година за нафтени деривати и до 26% во 2032 година и до 24% во 2050 година за сурова нафта.

Уделот на јагленот како примарен извор на енергија опаѓа и тоа од 47% во 2032 година до 25% во 2050 година. Придонесот на ОИЕ (изземајќи ја биомасата) во вкупната примарна енергија бележи мал пораст од 4,7% во 2011 година до 5,9% во 2032 година и останува на оваа вредност до 2050 година, но во апсолутни вредности, снабдувањето со примарна енергија од ОИЕ расте до 119% во текот на периодот од 2011 до 2050 година. Ова примарно се должи на дополнителните ветерни капацитети во енергетскиот сектор. Придонесот на биомасата до 2032 година е речиси истиот изнесувајќи 6% и опаѓа на 4,6% во 2050 година.

Емисиите на CO₂ се менуваат од 9,5 Mt во 2011 година до 14 Mt во 2032 и 2050 година или за околу 50%, со доминантен удел во производството на електрична енергија (Слика 2).

Слика 2. Емисии на CO₂ во основното сценарио (kt)



Падот во 2035 година е резултат на повлекувањето од погон на постојните производни единици на јаглен и гас. Исто така, може да се забележи значителен раст на емисиите од другите сектори, особено во транспортот и комерцијалниот сектор. Како резултат на зголемениот возен парк и зголемената потрошувачка на нафтени деривати, емисиите од транспортот ќе се зголемат за повеќе од 140%. Зголемените емисии од комерцијалниот сектор се појавуваат главно поради зголемената употреба на гас во истиот.

Вкупните дисконтирани системски трошоци (кумулятивно за периодот 2011-2050 година) при реализација на основното сценарио, се проценуваат на 51.181 милиони евра.

3.2. ЕУ сценарија за ублажување на климатските промени

Крајната потрошувачка на енергија до 2032 година ќе порасне приближно исто (46%) во сите три митигациони сценарија, но гледано за целиот планиран период 2011-2050 година, митигациското сценарио ЕУ_Ниско го има највисокиот раст од 96%, по кое следува митигациското сценарио ЕУ_Средно со 91% и ЕУ_Високо со 74%. Електричната енергија и дизелот го имаат најголемиот удел во крајната потрошувачка на енергија во сите три сценарија. Исто така, во сите митигациони сценарија, потрошувачката на увозен природен гас ќе почне да се зголемува по 2020 година, додека потрошувачката на јаглен ќе опаѓа по 2032 година и до 2050 година јагленот ќе биде заменет со други горива. Клучните показатели на ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени се споредени со основното сценарио во Табелата 5.

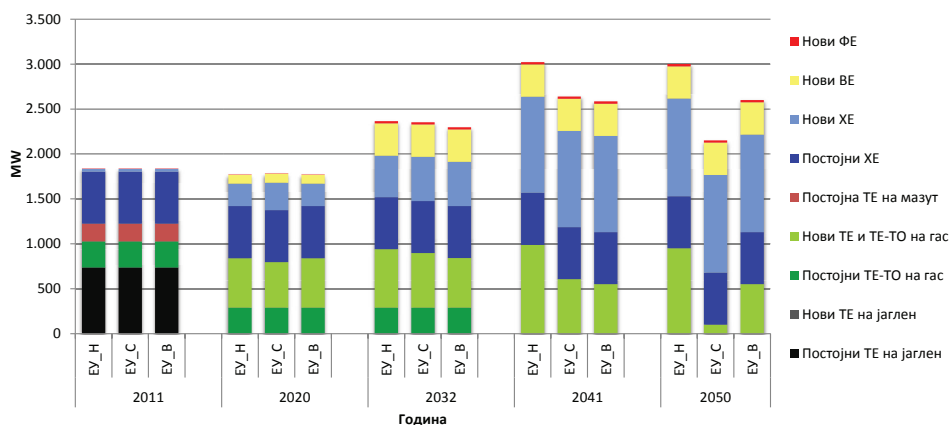
За да се остварат целите на митигациските сценарија, потребни се суштински промени во вкупниот инсталиран капацитет за производство на електрична енергија (Слика 3). Постојните електрани на јаглен излегуваат од погон до 2020 година. Постојните електрани на гас ќе бидат достапни до 2032 година со вкупна инсталирана моќност од 290 MW, а постојните хидроелектрани ќе бидат достапни за време на целиот период со истата инсталирана моќност од 579 MW. Ќе бидат потребни дополнителни инвестиции во нови хидроелектрани, со кумулативен капацитет од 1087 MW до 2050 година во сите митигациони сценарија. Дополнителниот хидроелектричен капацитет ќе вклучува нови големи и мали ХЕ. По 2020 година, се градат нови капацитети на гас за производство на електрична енергија кои изнесуваат 950 MW во сценариото ЕУ_Ниско, 600 MW во сценариото ЕУ_Средно и 550 MW во сценариото ЕУ_Високо, до 2050 година. Сè до 2050 година, вкупно 185 MW од стимулираните соларни и ветерни капацитети ќе се приклучат во системот и дополнителни 210 MW од ветерните капацитети без повластени тарифи.



Табела 5. Клучни показатели за Основното сценарио и сценаријата на ЕУ за ублажување на климатските промени за периодот 2011-2050 година

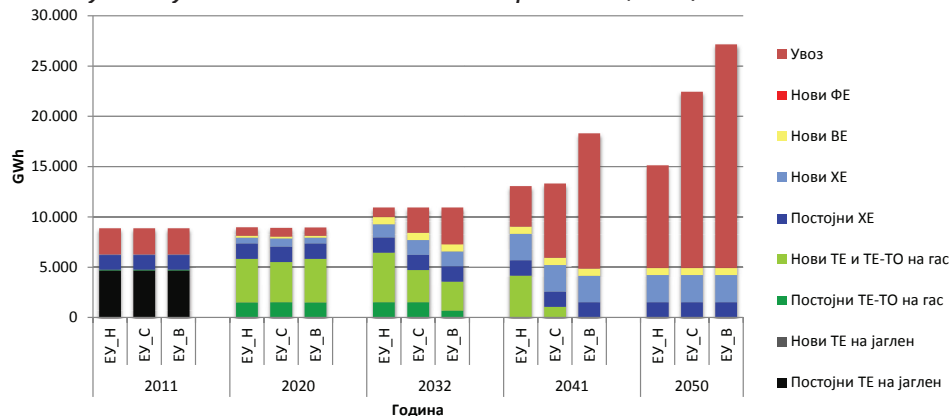
Показател	Основно		ЕУ_Ниско		ЕУ_Средно		ЕУ_Високо	
	Абсоlutна	Релативна	Абсоlutна	Релативна	Абсоlutна	Релативна	Абсоlutна	Релативна
Вкупни дисконтирани трошоци на системот (2012 мил евра)	51.181		51.725	1,1%	52.243	2,1%	52.487	2,6%
Кумулативна потрошувачка на финална енергија (ktoe)	113.101		112.043	-0,9%	111.088	-1,8%	108.857	-3,8%
Вкупна инстал. моќност на електрани во 2050 год. (MW)	2.875		3.001	4,4%	2.151	-25,2%	2.601	-9,5%
Кумулативно производство и увоз на ел. енергија (GWh)	489.919		64.340	-5,2%	505.963	3,3%	559.958	14,3%
Кумулативни потреби од примарна енергија (ktoe)	172.253		146.446	-15,0%	143.991	-16,4%	144.305	-16,2%
Кумулативни CO2 емисии (kt)	504.354		302.613	-40,0%	269.871	-46,5%	234.929	-53,4%

Слика 3. Инсталирана моќност на постојните и новоизградените електрани во ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени (MW)

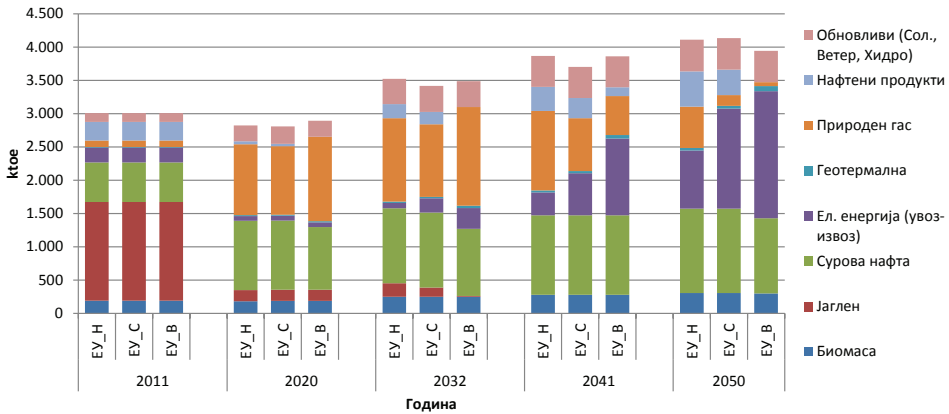


За да се постигнат целите од сценаријата ЕУ_Средно и ЕУ_Високо, по 2032 година увозот и производството на електрична енергија од ХЕ се зголемуваат за сметка на производството на електрична енергија од гас, кое до 2050 година е целосно заменето со увоз на електрична енергија (Слика 4). Вкупната кумулативна инвестиција во нови производни капацитети се движи помеѓу 4.083-5.500 милиони евра, зависно од митигациското сценарио. Исто така, потребни се и дополнителни инвестиции во нови преносни и дистрибутивни мрежи во износ од 90-150 милиони евра и инвестиции за нов гасовод во износ од 150-285 милиони евра. Покрај тоа, митигациските сценарија бараат инвестиции во намалување на загубите во дистрибуцијата, кои се проценети на 260-290 милиони евра и ќе овозможат намалување на загубите на електрична енергија во

Слика 4. Производство и увозна електрична енергија во ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени (GWh)



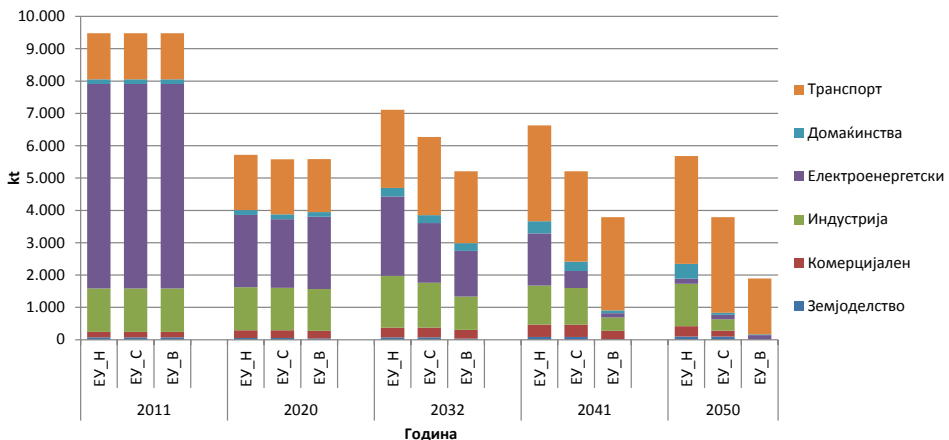
Слика 5. Потреби од примарна енергија во ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени (ктое)



дистрибутивната мрежа во износ од 25-25,5 TWh, кумулативно за целиот период.

Во текот на планираниот период, снабдувањето со примарна енергија ќе се зголеми за 37% во сценариото ЕУ_Ниско и ЕУ_Средно и 31% во сценариото ЕУ_Високо. По 2020 година, во сите сценарија снабдувањето со примарна енергија станува поразновидно како резултат на зголемениот увоз на природен гас и користењето на ОИЕ (Слика 5). По 2032 година, увозот на електрична енергија ќе ја замени потрошувачката на јаглен (главно во индустријата) и ќе ја намали потрошувачката на природен гас по 2041 година, како резултат на целите за намалување на

Слика 6. Емисии на CO₂ по сектори во ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени (кт)



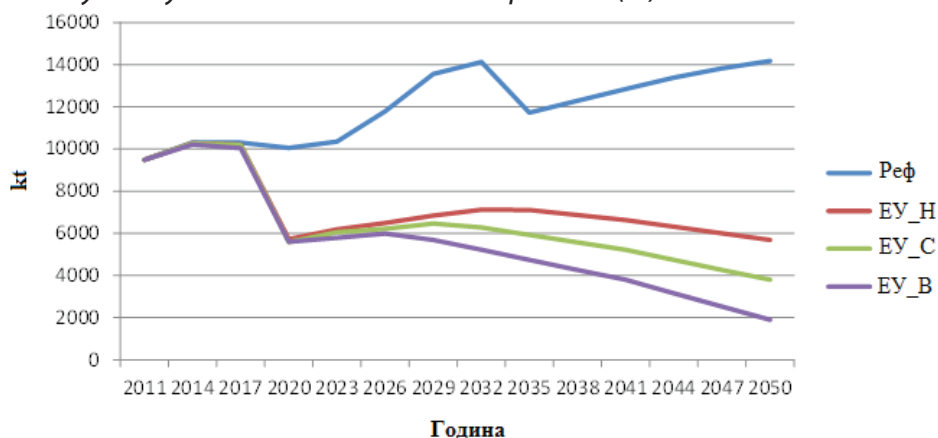
емисиите. Овие промени се најочигледни во митигациското сценарио ЕУ_Високо.

Најзначаен ефект за намалувањето на емисиите на CO₂ има воведувањето на карбонските цени, кое резултира со излегување од погон на постојните електрани на јаглен и ја прави економски неисплатлива опцијата за инвестиција во нови електрани на јаглен. Освен тоа, за да се постигне предвиденото намалување на емисиите за 40% во сценариото ЕУ_Ниско, за 60% во сценариото ЕУ_Средно и за 80% во сценариото ЕУ_Високо, емисиите од електроенергетскиот сектор треба значително да се намалат (Слика 6). Друг сектор кој придонесува кон целите на ЕУ за намалување на емисиите е индустријата, каде потрошувачката на фосилни горива (јаглен и природен гас) е постепено заменувана со увозна електрична енергија, како и секторот домаќинства, каде се употребуваат поефикасни технологии и ОИЕ. Намалувањето на емисиите во секторот транспорт е најтешко за достигнување, главно поради тоа што е многу тешко да се префрли голем дел од возилата на био-горива.

Вкупните емисии на CO₂ во сите митигациони сценарија и во основното сценарио се дадени на Сликата 7. Споредено со основното сценарио кумулативните емисии се намалени за: 40% во сценариото ЕУ_Ниско, 46% во сценариото ЕУ_Средно и 53% во сценариото ЕУ_Високо.

Најскапо од митигациските сценарија е ЕУ_Високо со дисконтирани вкупни системски трошоци (кумулативно во текот на периодот 2011-2050 година) во износ од 52.487 милиони евра, кои се за 0,5% повисоки од оние во сценариото ЕУ_Средно со дисконтирани вкупни трошоци во износ од 52.243 милиони евра и за 1,5% повисоки од оние во сценариото

Слика 7. Вкупни емисии на CO₂ во основното сценарио и ЕУ сценаријата за ублажување на климатските промени (kt)



ЕУ_Ниско со дисконтирани вкупни трошоци во износ од 51.725 милиони евра.

Заклучок

Следејќи ја релативно амбициозната патека на ЕУ кон намалување на емисиите, резултатите од оваа анализа покажаа дека поставените цели (со три различни нивоа на амбиција) можат да бидат реализирани во македонски услови. Електроенергетскиот сектор е најважната област во акцијата за намалување на емисиите, која се спроведува преку замена на јагленот со гас бидејќи инвестициите во нови електрани на јаглен е економски неисплатлива првенствено поради карбонските цени, како и преку интензивираниот развој на хидроенергијата, ветерната и соларната енергија. Сепак, поамбициозни цели можат да ја доведат во прашање сигурноста на снабдувањето со енергија, со оглед на тоа што по 2032 година увозот на електрична енергија би морал значајно да се зголемува.

Затоа, националната цел за намалување на емисиите треба да биде внимателно анализирана не само како политика од важност за животната средина туку и од аспект на сигурноста во снабдувањето со енергија и одржливоста на енергетскиот систем.

Користена литература

Amorim F. et al. (2014) "Electricity decarbonisation pathways for 2050 in Portugal: A TIMES (The Integrated MARKAL-EFOM System) based approach in closed versus open systems modeling", *Energy*, Vol. 69, pp 104-112

Anandarajah, G., Strachan, N. (2010) "Interactions and implications of renewable and climate change policy on UK energy scenarios", *Energy Policy*, Vol. 38 (11), pp 6724-6735

Baptista P.C. et al. (2012) "Energy and environmental impacts of alternative pathways for the Portuguese road transportation sector", *Energy Policy*, Vol. 51, pp 802-815

Blesl M. et al. (2010) "Effects of climate and energy policy related measures and targets on the future structure of the European energy system in 2020 and beyond", *Energy Policy*, Vol. 38 (10), pp 6278-6292

Budzianowski W. M. (2012) "Target for national carbon intensity of energy by 2050: A case study of Poland's energy system", *Energy*, Vol. 46 (1), pp 575-581



Capros P. et al. (2014) "European decarbonisation pathways under alternative technological and policy choices: A multi-model analysis", *Energy Strategy Reviews*, Vol. 2 (3–4), pp 231-245

Ellison D. et al. (2014) "Reforming the EU approach to LULUCF and the climate policy framework", *Environmental Science & Policy*, Vol. 40, pp 1-15

Gerbelová H. et al. (2014) "Potential of CO₂ (carbon dioxide) taxes as a policy measure towards low-carbon Portuguese electricity sector by 2050", *Energy*, Vol. 69, pp 113-119

Gracceva F., Zeniewski P. (2014) "A systemic approach to assessing energy security in a low-carbon EU energy system", *Applied Energy*, Vol. 123, pp 335-348

Helm D. (2014) "The European framework for energy and climate policies", *Energy policy - Vol. 64*, pp 29-35

Kannan R., Strachan N. (2009) "Modelling the UK residential energy sector under long-term decarbonisation scenarios: Comparison between energy systems and sectoral modelling approaches", *Applied Energy*, Vol. 86, pp 416-428

Kesicki F. (2012) "Costs and potentials of reducing CO₂ emissions in the UK domestic stock from a systems perspective", *Energy and Buildings*, Vol. 51, pp 203-211

Pandey, R. (2002) "Energy policy modelling: agenda for developing countries", *Energy Policy*, Vol. 30 (2), pp 97-106

Proost S. et al. (2009) "Will a radical transport pricing reform jeopardize the ambitious EU climate change objectives?", *Energy Policy*, Vol. 37 (10), pp 3863-3871

Urban, F. et al. (2007) "Modelling energy systems for developing countries", *Energy Policy*, Vol. 35 (6), pp 3473-3482.

Van den Broek M. et al. (2011) "Impact of international climate policies on CO₂ capture and storage deployment illustrated in the Dutch energy system", *Energy Policy*, Vol. 39, pp 2000-2019

Wright, E. L. et al. (2010) "A scenario analysis of investment options for the Cuban power sector using the MARKAL model", *Energy Policy*, Vol. 38 (7), pp 3342-3355

III. г

ГРАДЕЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ, КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ЕУ-ИНТЕГРАЦИЈА

ИЗГРАДБА НА КРЕДИБИЛНИ ИНСТИТУЦИИ КОИ ГАРАНТИРААТ ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

1. Институции, институционални односи, институционализација

1.1. Општеството и државата како политички тоталитет се организирани и функционални целини компонирани од бројни институции и институционални односи, уредени со правни, морални, обичајни, технички и други норми на однесување. Институциите се модели на општествени односи (улога, статус, односи), уредени со правила кои што за свој предмет имаат функции на одржување и развој на општествената заедница и правата, потребите и интересите на нејзините членови. Во општествените науки не е постигнато единство за дефиницијата на самиот поим на институција, кој често се се конфундира со поимот „организација“, но за разлика од тој поим, кој припаѓа на социологијата, поимот институција ги нагласува формалните, политичко-правни аспекти и ги содржи следниве елементи: определено подрачје на делување; систем на легитимни правила, група луѓе со легитимен интерес во толкувањето и примената на правилата; и група субјекти кои ги остваруваат своите цели во определена општествена сфера. Целокупниот општествен живот е организиран низ огромен број на такви нормативно-искуствени целини – од образованието, здравството, семејството, економијата, религијата итн., чијашто функција е задоволување на човековите потреби и интереси. Нивните форми и улоги се разнородни и зависни од социјалниот контекст во кој се појавуваат, така што покрај постојаните, вековни, како што е семејството, бројни институции и организации се појавуваат во дадени општествени услови (така во современата економија: компании, корпорации, во образованието - училишта, универзитети итн.).

Теоријата на институциите во голема мера е единствена околу стојалиштето дека за секое цивилизирано општество во историјата се карактеристични пет главни социјални институции: семејството, држа-

* Македонска академија на науките и уметностите

вата и правото, економијата, религијата и образованието. На секое рамниште на развој на општеството постојат и различни односи на интеракција меѓу главните институции и целокупната институционална мрежа на општеството, која социолозите ја нарекуваат „институционална меѓузависност“: функциите на семејството зависат од економските односи во општеството, образовните институции зависат од државното финансирање, финансирањето на функциите на државата зависи од економијата итн. (според **Макс Вебер (Max Weber)**, целокупниот развој на општеството е насочен кон рационализација во форма на рационално-правна организација). Нивната координираност и кохерентност ја обезбедува правото и правното уредување на односите меѓу самите институции и нивните односи со поединците или социјалните групи.

Надвор од формално-правната основа, врзано ткиво, или внатрешна компонента што го обезбедува нивното усогласено функционирање и им дава легитимна основа е довербата на граѓаните во нив и општата или мнозинската поддршка што тие ја уживаат. Институциите се легитимни ако се конституирани на легален начин, ако постапуваат во јавен, односно општ интерес, ако се некорумпирани и ги почитуваат еднаквоста и правата на граѓаните, како и статусот на другите социјални ентитети. Одделни институции, како што се судовите, јавното обвинителство или полицијата, коишто функционираат со помош и на државната принуда, уживаат поддршка, уважување како репресијата што стои зад нив е рационална и е оправдана со јавниот интерес.

1.2. Во општествените науки интересот за институциите датира од пред неколку декади и коинцидира со феноменот на екстремната институционализација на економијата и политичкиот и правниот систем. Инаку, самиот поим „институција“ има долга историја, чиишто почетоци ги бележи учењето на Жанбатиста Вико (**Giambattista Vico**) (во негово дело Нова наука (Scienza Nuova) од 1725 година). Феноменот на „институционализација“ на општеството е поврзан со појавата и развојот на капиталистичкото општество по периодот на индустриската револуција и експанзијата на улогата на државата и правото во остварувањето на различните социјални функции (болници, училишта, појавата во почетокот на XIX век на современите затворски институции итн.).

Институционализацијата е еден од највидливите пројавни облици на модернизација на современата држава, кој го поткопува концептот на хипертофираната национална држава, развиван во текот на двата последни века. Бројни институции, кои изникнуваат врз новиот универзален концепт на човековите слободи и права (реформираните судски институции, омбудсман, институциите што го изразуваат мултикултур-

ниот или мултирелигиозниот карактер на општеството итн.), внесуваат плуралистичка димензија во идеолошката или политичката монолитност на националната држава, поттикнувајќи засилена динамика во развивањето на односите внатре и помеѓу самите институции. Новите институции бараат свој функционален простор, на кој му одговара демократски и плуралистички амбиент. Оттука, постои важна разлика помеѓу институционалните односи и институционализираниот живот во монолитната национална или врз идеолошки основи обединета држава, и демократската правна држава- државата што плурализмот на формите на општествените односи, разнородноста на општествената структура, односите што се развиваат врз признавањето на фактот на плурализмот (политички, религиозен, идеолошки) ги разрешува, надминува или координира со помош на владеење на правото.

1.3. Развојот на современата социолошка, политичка, економска и правна мисла, особено кај нас, сè уште е далеку од создавањето интегрална теоријана институциите. Поголемиот број студии се занимаваат со формалните политички, економски и правни институции, останувајќи на рамништето на нормативниот, прескриптивен пристап. Основна карактеристика на „стариот институционализам“ е учењето за институциите развиено околу определени централни категоријални поими (Маркс (*Marx*) - „општествените класи“, Вебер (*Weber*) - „бирокрацијата“, Дуркхајм (*Durkheim*) - „поделбата на трудот“ итн.). „Новиот институционализам“ (втемелен со студиите на Семјуел Хантингтон, Барингтон Мор, Теда Скопол и др. (*Samuel Huntington, Barrington Moore, Theda Skospol* и др.), го напушта формалниот структурален и прескриптивен пристап и ги изучува фактите, емпириски потврдени неформални, идеолошки, политички, културни и други детерминанти на институциите и односите помеѓу нив. Исто така, за разлика од своите претходници, новите институционалисти во своите истражувања поаѓаат од фактот дека историскиот развој не секогаш оди по една прогресивна, нагорна линија на движење од едно кон друго повисоко рамниште (демократијата како крај на историјата). Овој правец на истражување отвора широки простори за пробив на нашата општествена мисла во реалниот статус, живот и односи на институциите во општеството, врз критичка анализа на владејачкото позитивистичко гледиште, кое што се сведува на егзегеза на формално определените компетенции и институционални односи (само по пат на толкување на Уставот и законските прописи). Продабочените истражувања на легитимноста, остварувањето на улогите, заемните односи и ефектите или конфликтите во делувањето на одделните, особено главните институции, е драгоцено расветлување на

причините за недоволната ефикасност, степенот на дезорганизација и кризите во кои запаѓа нашето општество.

Особено е важно уважувањето на методолошкиот пристап и научните сознанија на новиот економски институционализам, односно прavecот на институционалната политичка економија, кој за свој предметна истражување ја има улогата на институциите во определувањето на економското однесување на поединците и екритички настроен кон современите западни социјални, финансиски и бизнис институции, посебно од аспект на нивната улога во намалувањето на трансакциските трошоци. Врз современите струења во економскиот институционализам особено влијание има критиката на Јон Кенет Голдбрајт (*John Kenneth Galbraith*) на ортодоксната економска мисла од крајот на минатиот век. Според него, во времето на големите бизниси е нереално да се размислува за пазарот на класичен начин за што тие поставуваат свои посебни правила и користат сопствени комбинирани извори за да промовираат програми кои ја развиваат побарувачката на нивните производи (реклама, маркетинг итн.). Економските одлуки се планирани од приватната бирократија, експертска техноструктура која манипулира со маркетингот и каналите за односи со јавноста. По тој начин се создава институционална хиерархија на пазарот, која е во служба на самата себеси, за која профитот не е секогаш главен мотив, туку манипулациите со јавноста, со чијашто помош менаџерите избегнуваат секаква контрола и одговорност. Појавувајќи се во улога на нови планери, корпорациите бараат стабилни услови на пазарот и влијаат врз владите да им служат на нивните интереси со инструментите на фискалната и монетарната политика, завладувајќи на тој начин со целиот јавен сектор (заради надминување на таквите современи состојби во економијата Голдбрајт предлага „нов социјализам“ со национализација на воената индустрија и јавните служби, како што е здравството). Покрај ова учење, влијателни се и натаму институционалната политичка економија и „стариот“ или „критички“ институционализам (*Семјуелс* и др.).

Главен економски проблем на кој тие се фокусирани не е само проблемот на алокација на дадените ресурси, туку и нивното оптимално користење за цели што ги познаваат само определени поединци, а тоа е проблемот на користење на знаењето што не му е дадено никому во неговиот тоталитет (Хаек (*Hayek*)).

2. Институциите и правото, регулација, дерегулација

2.1. Концептот на институциите, во кој било теоретски облик да се појавува, го нагласува значењето на нивната улога во општествениот жи-

вот, која, пак, не може да се остварува без постоење на формални или неформални, изречни или молкумни правила. Правилата се однесуваат на односите на поединците внатре во самата институција (во бракот, семејството, корпорацијата, институциите на власта итн.), или на комплексните односи помеѓу самите институции и на промената на улогата на поединецот во односите со различни институции (една е неговата улога во семејството, втора таа во компанијата во која работи, трета како субјект на определени права и должности во односите со државните органи итн.). Не постои институција која не е создадена врз такви правила (јазикот, парите, правото, владата, судовите, правните лица итн.). Основа на институционалните правила е секогаш базичната конвенција за целите и социјалната улога на определена институција. Постоењето и почитувањето на тие правила обезбедува сигурност во очекувањата за остварувањето на улогата на одделните институции, а од друга страна подразбира и наметнување норми на однесување на поединците во самите институции и кон институциите.

Правилата кои ја одредуваат улогата на поединецот и неговото однесување во и кон главните институции во општеството – јавните тела (државните органи, корпорациите итн.) се во огромно мнозинство дефинирани како правни норми (*Камбовски*). Институционализацијата оди заедно со регулацијата зашто само правните норми зад кои стои државата и нејзината принуда ја гарантираат извесноста на очекувањата во однос на социјалните улоги на поединците и самите институции, како и нивните заемни односи. Со тоа посебно значење добива прашањето за обемот, содржината и функциите на државната регулација и можностите за автономен живот на институциите, без државна регулација (дерегулација). Проблемот на регулација - дерегулација се сведува на прашањето дали правилата ги поставува и санкционира државата или се тие автономни, конвенционални социјални норми, поддржани од моралот, религијата, обичајот или други вонправни нормативни системи. Постојат огромен број институции формирани околу правила кои се прифатени премолчено и спонтано (така во семејството, бракот, родителството, јазикот итн.).

2.2. Сведувањето на суштинатана институциите на поставување правни правила на игра во општеството (Норт (*North*)) го наметнува проблемот на нивната хиперпродукција: колку повеќе општествената структура се развива и дисперзира, толку повеќе расте потребата од прецизирање на различните улоги на поединците, како и на односите помеѓу самите институции, а со тоа и потребата од поставување на сè поразвиена и подисперзирана правна рамка.

Тоа ја наметнува потребата од кохерентен правен систем, кој во својата комплексност треба да ја изрази таквата институционална поврзаност, остварувајќи функција на координација и постигнување еквилибриум помеѓу различните институции во сите сфери на општествениот живот, при што од особено значењето е улогата на економските, политичките и правните институции коишто ја сочинуваат државната структура и државниот и правниот поредок.

По силата на комплексната социјална нужност, која ја изразува вкупноста на делувањето на сите културни, историски, геополитички, идеолошки и други фактори, таа структура во формална и материјална смисла е подредена на неколку основни постулати: постоење на кохерентен систем, рационалност на институционалната мрежа, антропоцентрична заснованост и поставување како највисок приоритет на индивидуалните слободи и права, делотворност (ефективност и ефикасност) во нивното функционирање, економичност, легитимитет, демократичност, транспарентност, одговорност и интегритет.

Основното барање за кохерентност на институционалниот систем на државата претпоставува исполнување на следниве услови:

- со прецизни правни норми да се разграничени улогите и компетенциите на институциите (законодавна, извршна и судска власт, органи на државната власт и приватни компании итн.);
- во одделните сектори на јавните функции да се востановени јасни и прецизни правила на функционална хиерархија и хиерархија на одговорноста (Владата одговара пред Собранието, органите на управата пред Владата итн.);
- секоја институција и во таквите односи на подреденост да има целосна автономија во остварување на своите функции согласно законот (начело на уставност и законитост и автономна одговорност); и
- со закон да се прецизно определени условите за казнена, политичка и друга одговорност за пречекорување на границите на овластувањата.

3. Транзицијата како радикална институционална реформа, поминати фази

3.1. Општеството во транзиција е по дефиниција во институционална криза, природно создадена со распаѓањето на старите институции и институционални односи и бавноста во етаблирањето нови, како и неможноста за еднократна (во „нулта секунда“) комплетна замена на постојниот институционален систем со нов. Транзицијата е процес на правна и легитимна реформа, која има јасно определени цели, на кои е

подредена и институционалната реформа како комплексен процес на поставување нова мрежа на политички, економски и правни институции. Тој процес подразбира во прв ред трансформација на стари и создавање институции, како и редефинирање на интерните и екстерните институционални односи.

Напуштањето на еднопартискиот систем и на принципот на собраниско владеење предизвикува во јавната сфера радикални промени: слободни и повеќепартиски избори, повеќепартиско собрание, поделба на власта и заемна координација и контрола на собраниската, извршната и судската власт. Но, важна промена предизвикува и редефинирањето на положбата на граѓанинот како носител на суверенитетот и со тоа на самиот систем на владеење, како власт што произлегува од граѓаните и за граѓаните. Новата релација на односите меѓу поединецот и државата, во која на прво место се ставени неговите интереси, ја отвора широката лепеза за проширување на демократијата во сите сфери на односите во мултикултурното општество (редефинирање на малцинските права, медиумските слободи, слободата на здружување итн.).

Редица нови институции, особено во економскиот систем, се раѓаат поради промената на карактерот на сопственичките односи, или се издигаат во вертикала што ги надминува и националните рамки на заштита во делот на заштитата на човековите права. Покрај институциите на јавниот сектор, граѓанскиот концепт на државата ги афирмира институциите на цивилниот сектор како автономна сфера на слободно делување (во образованието, здравството итн.).

Сликата за големата преобразба на македонското општество во периодот на транзиција најпрецизно може да се претстави токму преку трансформацијата на старите и создавањето нови институции, како и новите меѓуинституционални односи.

3.2. Развивокот на институционалната структура на Република Македонија по прогласувањето на нејзината независност и самостојност помина низ четири периоди, кои што од вредносен, аксиолошки аспект треба да се набљудуваат како голем напредок на определбата за конституирање на Република Македонија како демократска правна држава. Последна, со која Република Македонија завлегува во периодот на пост-транзиција, е тековната фаза на создавање правно-институционални претпоставки за започнување преговори за членство во ЕУ, како потврда за оцената за постигнатиот напредок кој ги задоволува основните политички, економски и правни критериуми за членство.

Првиот период го опфаќа развивокот на политичкиот, економскиот и правниот институционален систем од усвојувањето на Уставот на РМ

во 1991 година до 1995 година. На усвојувањето на Уставот му претходат уставните амандмани на Уставот на СРМ од 1990 година, со кои се втемелени основите на сопственичкиот и политичкиот плурализам, а со регистрирањето на политичките партии во 1990 година (дваесет и четири) престанува политичкиот монопол на СКМ и се создадени услови за првите парламентарни повеќепартиски избори, на кои учествуваа 18 политички партии. На изборите конституирано е првото повеќепартиско Собрание (ноември 1990 година). Со Уставот на самостојна и независна Република Македонија од 1991 година е оформен нејзиниот политички, економски и правен систем врз стандардите на развиените демократски и политички правни системи (*Шкарик / Силјановска*). Со Уставниот закон за спроведување на Уставот од 1991 година е прифатена концепцијата на континуитет на институционалниот систем на Република Македонија со системот на поранешната СФРЈ, со тоа што се определени рокови од шест месеци за устројување на нова институционална структура во судската власт, за трансформација на општествената сопственост, за одбраната, за локалната самоуправа, за територијалната поделба итн.

Основна слабост на развитокот на правно-институционалниот систем во овој период е недонесувањето закони, посебно тие од судската област и државната администрација како дел од извршната власт на државата, заради комплетирање на новиот уставен поредок и создавање претпоставки за функционирање на уставните начела на владеење на правото и на поделба на власта. Наместо насочување кон таквите приоритетни цели, кои подразбираат и создавање цврста институционална рамка за владеење на правото, во оваа прва, постуставна фаза, тежиштето на општествено-економскиот развој е фокусирано првенствено врз приватизацијата на општествениот капитал и формирањето приватни корпорации и банки.

3.3. Вториот период почнува од 1995 (во ноември таа година Република Македонија станува 38 членка на Советот на Европа), и трае до 2001 година. Најзначаен закон, со чиешто усвојување започнува оваа фаза, е Законот за судовите од 1995 година (јули), кој треба да се смета за основа за конституирање на судската власт врз новите уставни начела на поделба на власта, владеење на правото и на судска самостојност и независност, а со тоа и за создавање комплементарен правен систем, чијшто главен протагонист, покрај законодавецот, е судот. Во вториот важен сегмент на државата - извршната власт и државната администрација, институционална реформа е извршена во 2000 година, кога е усвоен Законот за организација и работа на органите на државната управа и Законот за државни службеници, со кои е редефинирана положбата на

државната управа во контекстот на начелото на поделба на власта (*Гризо / Гелевски, Давитковски / Павловска-Данева*). Но, пропуштањето набрзо по усвојувањето на Уставот да се уредат функциите на државната управа, нејзината организација, овластувања и одговорности, односите со Владата и судската контрола над законитоста на актите на администрацијата, статусот, овластувањата и одговорностите на државните службеници и, особено, остварувањето и заштитата на човековите слободи и права пред државните органи, претставува еден од најкрупните недостатоци кои го оптоваруваат целиот период на транзиција до денес. Негова најдиректна негативна консеквенција е јакнењето на позицијата на извршната власт и администрацијата, спротивно на уставните определби, и создавање услови за партизација, како и неодговорно, неконтролирано и коруптивно остварување на нејзините функции.

Во третиот важен сегмент - локалната самоуправа, која Уставот ја вбројува во темелните вредности на уставниот поредок, институционална реформа е извршена со Законот за локалната самоуправа од 1995 година, кој е под барањата за воспоставување современ систем, сообразен со начелата на демократијата, слободниот пазар и претприемништво и заштита на човекови слободи и права во услови на ограничена и децентрализирана држава. Врз веќе развиените односи на огромна концентрација на политичка моќ во централната извршна власт, овој закон не ги разви оригинерните уставни надлежности на општината како единица на локалната самоуправа, допуштајќи нивни бројни ограничувања со посебни закони (за урбанистичкото планирање, образование итн.), проследени со финансиска несамостојност и зависност од државниот буџет (*Гризо / Гелевски / Давитковски / Павлова-Данева*).

Крупен чекор кон создавање пазарен правен амбиент за остварувањето на дејностите на основните субјекти на пазарот - трговските друштва е направен со усвојување на Законот за трговските друштва од 1996 година. Со овој закон е забрзан процесот на радикална реорганизација на стопанските субјекти и развитокот на пазарните институции (берза, регулаторни тела итн.; *в. Недков / Беличанец / Градишка-Лазаревска*).

Врз таа основа започнат е процесот на создавање институции на пазарот на капитал (Македонската берза, тела за спречување на конкуренцијата итн.).

Во областа на финансиското право и располагањето со државните средства, особено значење има формирањето тела за контрола на трошењето на буџетските средства (со Законот за јавни набавки од 1998 година), како задоцнета реакција на високиот степен на корупција и разграбување на општествениот и државниот капитал што е резултат на

неограничените овластувања на Владата и државната администрација да одлучуваат сосема арбитрарно за јавните нарачки, набавки и располагање со државните средства.

Во оценувањето на оваа фаза и нејзините ефекти врз заокружувањето на институционалниот систем не може да се заобиколи влијанието на инерцијата на партизмот, јакнењето на партократијата како антипод на институционалното дејствување и постојаното соочување на концептот на демократската правна држава со инерцијата на политичката арбитрерност и владеење. Поради тоа, таа би можеле да се нарече уште и фаза на формален јуридикализам: донесени се закони во низа суштински области, но тие повеќе се посматраат како нужен украс на државата отколку како израз на сеопшта конвенција за остварување на интересите на граѓаните, нивните слободи и права и развојот на демократските односи и економскиот систем.

3.4. Третиот период почнува со амандманите на Уставот од 2001 година, во кои се преточени основните определби на Охридскиот рамковен договор, како и склучувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ, и трае до 2005 година. Охридскиот рамковен договор, усвоен во Охрид и потпишан во Скопје на 13 август 2001 година, е значаен за институционалниот развој на Република Македонија од повеќе аспекти (*Поповски*). Со него е ставен крај на вооружениот меѓуетнички конфликт и содржани се силни гаранции за спречување идни конфликти за унитарниот карактер на државата. Посебно е значајно тоа дека Договорот ја изразува реалноста на мултиетничката и мултикултурна структура на општеството и потребата за интеграција на плурализмот на интереси на мнозинската и немнозинските заедници низ институционални промени во правец на: децентрализација; рамноправност, недискриминација и правична застапеност на немнозинските заедници во институциите на системот; посебни собраниски постапки за усвојување закони кои ги тангираат правата на немнозинските заедници; унапредување на системот на образование и употребата на јазиците; и изразување на идентитетот и посебното културно наследство на заедниците.

Врз политичките определби содржани во Охридскиот рамковен договор се усвоени петнаесет амандмани на Уставот (Аманд. IV-XVIII; *Шкарик / Силјановска*), со кои, меѓу другото, се уредува изборот и надлежноста на Народниот правобранител и се предвидува ново тело - Комитет за односи меѓу заедниците; се уредуваат прашањата за донесување закони од областа на локалната самоуправа со двојно мнозинство и надлежностите на единиците на локалната самоуправа; и се уредува постапката за донесување одлука за измена на Уставот. Уставните амандмани

се основа за динамична легислативна активност, која покрај областите кои се уредени со новите уставни решенија (законите за образование, државната администрација, локалната самоуправа итн.), резултира и со поставувањето на нова правно-институционална рамка на сопственичките односи (со усвојување на Законот за сопственост и други стварни права од 2001 година, Законот за градежното земјиште од 2001, Законот за договорен залог од 2003 година, Законот за приватизација и закуп на градежното земјиште во државна сопственост од 2005 година и Законот за извршување од 2005 година, Законот за облигациони односи од 2001 година и други закони (*Галев / Анастасовска Дабовиќ*). Со новиот Закон за трговските друштва од 2004 година се предвидени радикални измени во статусот на трговските друштва, сообразени со слободата на пазарот и претприемништвото. Особено е значајно унапредувањето на институционалната рамка на локална самоуправа со усвојувањето на новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година. Со овој закон е создаден конзистентен систем на оригинерните и доверените надлежности, финансиската самостојност, функциите и организацијата на локалната самоуправа и нејзините односи со централната власт.

Посебно значајно за интегритетот на институционалниот систем е уредувањето на антикоруптивните механизми со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година и Законот за спречување на перењето пари од 2004 година. Иако задоцнето, конституирањето на посебни тела (Државна комисија за спречување на корупцијата, Управа за спречување на перење пари) и процедури за превентивно делување во спречувањето на овие појави што ја разоруваат целокупната институционална структура на општеството се покажува до денес како еден од најкрупните чекори кон јакнењето на начелото на владеење на правото и унапредување на демократијата во Република Македонија (*Камбовски / Наумовски*).

3.5. Четвртата, тековна фаза започнува со прифаќањето на кандидатурата на РМ за членство во ЕУ во 2005 година и трае до денес. Јасните посоки по кои треба да се движи развитокот на правно-институционалниот систем, определени со прифаќањето на кандидатурата, а тоа се стандардите на ЕУ и на државите членки и нивното дооптирање, како и мошне конкретизираните барања за хармонизација на македонското право со правото на ЕУ, претставуваат несомнено битен, „конституционален момент“ за пристапување кон уставна и правно-институционална реформа.

На почетокот од оваа фаза (2005 година) се донесени единаесет уставни амандмани (Ам. XX-XXX), со кои е создадена уставно-правна рамка за реформа на судските институции, заради доследно оствару-



вање на начелото на поделба на власта и зајакнување на самостојноста и гаранциите за независноста на судот, Судскиот совет и Јавното обвинителство. Во рамките на определбите содржани во Стратегијата за реформа на судскиот систем, а врз новосоздадената уставна основа институционалната рамка на судството како јавна служба на правдата е зајакната со Законот за судовите од 2006 година, Законот за судскиот совет на РМ од 2006 година, Законот за судскиот буџет од 2003, Законот за платите на судиите од 2007, Законот за судската служба од 2008, Законот за Академија за обука на судии и јавни обвинители од 2006 година, Законот за јавното обвинителство од 2007 година, Законот за Советот на јавните обвинители на РМ од 2007 година, Законот за адвокатурата од 2002 година, Законот за државното правобранителство од 2007 година и Законот за нотаријатот од 2007 година. Во овој круг спаѓаат и: Законот за малолетничка правда од 2007 година, Законот за прекршоци од 2006 година, измените на казненото и граѓанското процесно законодавство. Измени на законите од оваа област се извршени повеќе пати заради усогласување со европските стандарди и зајакнување на институционалната независност и ефикасност на судовите и другите институции.

Крупен чекор напред во унапредувањето на институциите на политичкиот систем и демократските избори претставува усвојувањето на Изборниот законик од 2006 година, со кој е кодифицирана изборната регулатива содржана во повеќе закони (законите за избор на претседател на Република Македонија, за избор на пратеници во Собранието, за локалните избори итн.). Извршените измени на овој закон во 2015 година претставуваат еден од клучните предуслови за надминување на тековната политичка и државна криза со легитимни избори. Исто така, едно од клучните прашања на демократската правна држава - судската контрола и заштитата на човековите права од актите на државната управа е конечно уредено во 2007 година, со усвојувањето на Законот за управните спорови со кој постапувањето по управни спорови е ставено во надлежност на специјализиран Управен суд (со измените на овој закон во 2010 година е формиран Виш управен суд). Реформата на полицијата е извршена со Законот за полиција од 2006, со кој се поставени законските гаранции за ограничувањата на полициските овластувања. Во јавната сфера е особено значајно донесувањето на Законот за уставните од 2005 година, со кој е уреден правниот статус на јавните служби во општествените дејности (образование, наука, здравство итн.). Со измените на Законот за организација и работа на органите на државната управа и донесувањето во 2014 година на Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор е направен голем чекор напред во формално-правното зајакнување на интегритетот и за-

конитото постапување на државната администрација и јавните служби и нивното екипирање и напредување според „мерит-системот“, иако јавните служби не се во целост дистанцирани од административниот статус на државни служби, и покрај нивната автономна природа (култура, образование, наука и др.).

Оваа фаза, која претставува значаен исчекор напред, може да се нарече фаза на правен интегрализам: адаптирање на европските правила и правни стандарди. Но, и во оваа фаза продолжуваат отпорите на сè позабрзаниот процес на евроинтеграција на правниот систем, изразени особено низ предимензионирање на извршната власт и партизација на институциите, што резултира со арбитрерност и селективност во примената на законите.

4. Легитимност на институциите, демократија, владеење на правото

4.1. Европскиот модел на инклузија ја потврдува тезата дека мултикултурното општество, какво што е македонското, е стабилно само ако е плурализмот гарантиран и заштитен со правото и демократските институции, кои се незаменливи механизми за неговата интеграција.

Интеграцијата во плуралистичкото општество не мож да се оствари врз идејата за политички хомогено општество, засновано врз строга хиерархија и пирамидална структура на системот на вредностите туку врз прифаќањето на реалноста што изразува мноштво политички програми и слободи и права кои имаат општа културна и цивилизациска основа и се загарантирани со правото применувано од стабилни и независни институции („конституционален патриотизам“ на Хабермас).

Во плуралистичкото општество е нужна елементарна согласност за ненасилна интеграција, толеранција и почитување на националните, политичките и други различности, преточена во граѓанска лојалност и доверба кон институциите кои ги афирмираат таквите вредности.

Оттука, нема општествена стабилност без легитимни институции и нема легитимни институции без демократски процес на нивното конституирање. На тој постулат се подредени и законите и начелото на легалитет во функционирањето на институциите. Институциите уживаат доверба и делуваат како инструменти на владеењето на правото само ако се легитимни, односно „законити“ во материјална смисла, односно ако ги исполнуваат со потребната материјална содржина европските стандарди на „добро владеење“. Собранието е легитимно ако е избрано на слободни и фер избори, низ изборна постапка што ја води Државна изборна комисија која не е инструмент на ниту една партија (затоа таа институција треба да биде непартиска или натпартиска). Законски креираните институции се

легитимни ако законите за нивното основање и функции не се донесени со обично наметнување на волјата на мнозинските партии, туку низ соборна процедура на усогласување и со ставовите на опозиционите партии. Владата е легитимна ако ги остварува своите функции што припаѓаат стриктно на извршната власт, без мешање во работата на судовите. Судовите се легитимни ако судат независно, без никакви влијанија на извршната власт или носители на политичка, економска или друга моќ. Научните, образовните, културните и други институции од областа на творештвото се легитимни ако се автономни и не се управувани од извршната власт итн. Начелото на легитимитет и интегритет на институциите не може да се објаснува низ оптиката на мајоритарниот принцип, на кој е сведена нашата денешна груба политичка реалност. Нивната моќ не произлегува и не треба да произлегува од моќта на партијата или партиите што освоиле мнозинство на парламентарни избори. Доколку зад нив не стои општата поддршка на граѓаните, или апсолутното мнозинство изразено како јавен или општ интерес, довербата во нив е недоволно заснована и мора да биде поддржувана со принудни, пропагандни или слични мерки, кои на подолг рок даваат само негативни резултати.

4.2. Тековната политичка и државна криза, изразена во прв ред како криза на институциите (изборите, судството, системот на безбедност, медиумите, политичките партии) може со доследно применување на политичките договори (Пржино, прифаќањето на *Прибе*-извештајот) и низ континуиран политички дијалог на релевантните политички партии, да ги врати институциите на нивниот колосек определен со начелото на владеење на правото, спојувајќи ги формалниот јуридикам и барањето за нивен легитимитет. Главен и најважен предуслов за таков пресврт е повлекувањето на институциите на извршната власт и нивните оперативни функции од просторите што ги имаат освоено надвор од уставните рамки на нивните ингеренции (економија, наука и образование, култура, здравство) и повлекување на партиите од оперативно управување и насочување, како и непосредни влијанија врз остварувањето на функциите на институциите на државата. Моќта на партиите не смее да оди преку моментот на конституирање на Собранието и Владата на слободни и фер избори и преку општата поддршка на независноста, стабилноста и ефикасноста на државните институции, како и на нивното уставно и законито постапување во јавен, односно општ, а не партиски интерес.

Посебно важно е нашата општествена мисла да развие научна методологија за анализа на реформата на институциите во одделни сегменти на општествената структура заради најдиректен продор во суштината и реалните дострели на процесот на транзиција, дефиниран истовремено

како процес на евроинтеграција на општествениот, економскиот, политичкиот и правниот систем на Република Македонија.

Селектирана литература

Димитров, Евгени, (1999), Државата во процесот на транзиција во Република Македонија, Зборник во чест на Евгени Димитров, Правен факултет Скопје

Галев, Гале / Дабовиќ Анастасовска, Јадранка, (2009): Облигационо право, Скопје

Greif, Avner (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press

Гризо, Наум / Гелевски, Симеон / Давитковски, Борче / Павловска-Данева, Ана, (2008), Административно право, Скопје

Huntington, Samuel P. (1965), *Political Development and Political Decay* (PDF), World Politics 17

Havel, Vaclav, (1990): *Living in Truth*, London-Boston

Камбовски, Владо, Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Зборник

Камбовски, Владо / Наумовски, Петар, (2002), Корупцијата – најголемо општествено зло и закана за правната држава, Коментар на законите за спречување на корупцијата и перењето пари, Скопје

Климовски, Саво / Каракамишева, Тања / Дескоска, Рената (2009): Политички систем, Скопје

Коевски, Д-р Горан, (2005), Компаративно корпоративно управување, Скопје

Крстаноски, Миладин / Камбовски, Игор, (2009): Стварно право, Охрид

Leone, Ugo / De Mattia, Angelo, *The Role of the Judge in Contemporary Society*, UNSDRI / IAJ, Rome 1984

Недков, Милан / Беличанец, Тито / Градишка-Лазаревска, Елена, (2003): Право на друштвата, Книга прва, Скопје

Недков, Милан / Беличанец, Тито, (2008); Право на друштвата, Скопје

Raczolay, Peter, (1993/1): *Constitutional Transition and Legal Continuity*, Connecticut Journal of International Law



Поповски, Владо, (2007): Охридскиот договор, Зборник на трудови: Актуелни прашања за државата и правото на Република Македонија и Руската Федерација, Том 2, Правен факултет Скопје

Priban, Jiri / Roberts, Pauline / Young, James (eds.), (2003), Systems of Justice in Transition. Central European Experiences since 1989, Aldershot

Пусиќ, Д-р Еуген, Повеќедимензионалноста на државата, Зборник во чест на Александар Христов, Правен факултет Скопје 1996

Вељковиќ, Душан, (2001): Транзициона деструкција, Скопје

Шкарик, Светомир / Силјановска-Давкова, Гордана, (2007): Уставно право, Скопје

РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПОТРЕБА – УСЛОВ ЗА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА И ПОЧНУВАЊЕ ПРЕГОВОРИ ЗА ВЛЕЗ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Вовед

Од кога постои организиран облик на општествено живеење - држава, од кога постои државен апарат, од кога постојат луѓе кои во името на државата ги вршат „државните» работи, од тогаш, во минатото, сега, па и во иднина ќе постои стремежот за унапредување на односите помеѓу граѓаните, „корисниците» на државните услуги, од една страна, и државниот/управниот апарат, „давателите» на државните услуги од друга страна. Порано овие односи се карактеризираа со недоверба, со стравопочит на граѓаните спрема органите на државната управа, што придонесуваше да се создаде јаз помеѓу управата и граѓаните, кој западноевропските држави се обидуваат да го разрешат, односно смалат, со различни реформи на државната управа, од почетокот на ова столетие. Треба да се истакне дека со постојана, упорна, сеопфатна и пред сè сериозна работа на реформите, овие држави постигнаа висок степен на ефикасност во работата на овие органи, што во крајна линија се рефлектира на положбата на граѓаните во остварувањето на нивните права, слободи и должности. Имено, во тие земји граѓаните не се третираат како поданици, странки, туку како клиенти, корисници на услуги, кои како плаќачи на данок имаат право, во секое време, на брз и ефикасен начин да ги остваруваат своите права и обврски пред органите на јавната администрација. Иако во овие земји е постигнато многу, сепак, таму секојдневно се водат кампањи за подобрување на овие односи кои резултираат со состојба во која граѓанинот станува стожер на системот, во чија функција (остварување на неговите права и должности) се става и јавната администрација.

* Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Од друга страна, треба да се истакне и фактот дека, до денес, никој во поранешна и во сегашна Македонија не направил сериозен обид, односно истражување за бројот на вработените во јавната администрација, за нивната ефикасност, за бројот на потребните извршители по гранки и области од јавниот сектор и сл. Никој не направил анализа дали има потреба од толкаво здравство, образование, државна управа и сл. Факт е дека има превработеност во јавниот сектор, факт е дека платите на јавната администрација се на нивото, ако не и под нивото на животната егзистенција, факт е дека администрацијата е неефикасна, неажурна, но и факт е дека причините за ваквата состојба досега никој во државата сериозно не се обидел да ги објасни, да понуди решенија или, воопшто, сериозно да го отвори проблемот за решавање.

Значи, без една длабинска анализа на целокупната состојба во областа на т.н. јавен сектор не може да се зборува за започнување сериозна реформа на јавната администрација во Република Македонија. Во реформата мора да се вклучат, пред сè, истакнати стручњаци од оваа област, и тоа како теоретичари така и практичари, кои работеле или работат во Република Македонија, за во крајна инстанција, кога ќе се предлагаат мерки и начини за надминување на ваквата (сè уште точно не знаеме каква!) состојба, да се ангажираат и експерти, стручњаци, советници (и уште кој не!?) од различни асоцијации, програми, фондации и сл. од странство.

Од изложеното може да се види во какви услови Владата на Република Македонија ја започна реформата на јавната администрација (пред сè конституирањето на извршната власт согласно со одредбите на Уставот од 1991 година), преку донесувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија.

2. Стратегија за реформа на јавната администрација од 1999 година

2.1. Мотиви за спроведување на реформата

Како основни мотиви/причини за спроведување на реформата на јавната администрација во Република Македонија се истакнува понатамошниот развиток на демократското општество и поддржувањето на развојот на пазарното стопанство, односно стабилноста и континуитетот на државата, кои можат да се обезбедат само со развиток на демократска администрација. Поради тоа, улогата на системот на јавната администрација во Македонија (земја која е во транзиција) е уште понагласена и поодговорна при препознавањето и разбирањето на развојните потреби на општеството и изнаоѓањето соодветни начини за примена на решенијата.

Развитокот на пазарното стопанство и редефинирањето на улогата на државата во насока, пред сè, на развој на регулаторните функции не значи, како што се истакнува во Стратегијата, постоење на „слаба» јавна администрација; напротив, тоа бара развој на нови и неопходни способности и вештини на јавната администрација, со што таа ќе биде способна да го поддржи неговиот раст. Се поставува прашањето на кој начин ќе се реализира ваквиот дециден мотив за коренит пресврт во положбата и улогата на управата во политичкиот систем, од државна (класична) управа кон децентрализирана (во функционална смисла) управа, управа како систем на јавни служби.

Од текстот на Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија не може да се насети одговорот на ова прашање, односно не може да се види како оваа определба (во моментот многу радикална, современа, револуционерна) ќе се операционализира!

Како мотив за спроведување на реформата на јавната администрација треба да го споменеме и опстојувањето на Република Македонија во меѓународната заедница. Имено, особено важно е пристапувањето кон Европската Унија како долгорочна цел на Република Македонија и економската интеграција во Европската Унија како непосредна цел. Еден од условите за идното пристапување на Република Македонија кон Европската Унија е исполнувањето на критериумите на Унијата за модерен и професионален систем на јавна администрација, а економската интеграција на Република Македонија, во рамките на Европа, бара конкурентна администрација која е способна да помогне во воспоставувањето услови за развој на конкурентно стопанство.

Треба да се истакне дека интегрирањето на Република Македонија во светските економски текови и соработката со меѓународните финансиски институции, меѓу кои најзначајно место заземаат Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд, претставуваат најзначаен мотив/поттик за спроведување на реформата на јавната администрација во Република Македонија. Имено, доколку детално се анализира целокупниот текст на Стратегијата, а особено Прилог 1, може да се констатира дека целокупната реформа на јавната администрација во Република Македонија, во овој момент, се врши под „притисок» на овие меѓународни финансиски институции, тие, за оваа цел преку програмата ФАРЕ, ја имаат изработено и идејната скица на Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, каде што дури и Освртот на состојбата на државната администрација (даден во Прилог 1 од Стратегијата) е изготвен од страна на Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд!

2.2. Цели на реформата на јавната администрација

Од основните мотиви/причини на реформата на јавната администрација на Република Македонија произлегува и нејзината основна цел, односно подобрување на структурите и процесите на јавната администрација, со што таа подобро би го поддржала развитокот на демократското општество и успешната пазарна економија.

Значи, преку реформата на јавната администрација во Република Македонија, како што се истакнува во Стратегијата, треба да се обезбеди развој на македонски систем на јавна администрација со следниве основни карактеристики:

- мала јавна администрација, односно мала „држава“ со променета природа на државната интервенција, насочена, пред сè, кон регулативните функции и функциите на следење;
- едноставна структура на системот на јавната администрација во согласност со начелото на парламентарната демократија - што е можно помалку одвоени структури кои не се опфатени и под раководство на орган чиј функционер има директна парламентарна одговорност;
- демократска администрација која, во рамките на Уставот, е
- раководена од правото при остварувањето на јавните овластувања и користењето на средствата што ѝ се доверени;
- заштита на администрацијата при вршењето на овластувањата од политички и од други интереси и нејзина контрола преку транспарентни механизми и од страна на независни институции;
- респонзивна, граѓански ориентирана јавна администрација, како ефикасен сервис за граѓаните и правните субјекти во остварувањето на нивните права;
- децентрализиран модел на јавна администрација.

Од овие основни карактеристики на јавната администрација можат да се набележат и основните начела на функционирањето на новиот систем на јавна администрација:

- владеење на правото;
- транспарентност;
- компетентност;
- стабилност;
- одговорност;
- предвидливост;
- еднаков третман на корисниците;
- ефикасност;
- етичност.

Иако долгорочно овие цели се конзистентни и неопходни за функционирање на демократските институции во државата, сепак, на краток рок, можно е да генерираат конфликти кои бараат соодветно избрани компромиси, избор на соодветен пристап кон реформата и селекција на краткорочни акциони приоритети. Не треба да се потцени и улогата на „реформираните» органи на државната и јавната администрација, кои во крајна линија ќе треба да бидат (покрај Владата, владините комисии за реформа на јавната администрација) и главни носители на „својата» реформа. Имено, досегашното светско, и наше, искуство за оваа проблематика укажува на фактот дека токму постојната администрација (државна и јавна) е најголем сопирач на реформите! Никој не сака да си го наруши својот комодитет!?

Сепак, неопходно е Владата да обезбеди доволно избалансиран приод за и во овој период да се имаат предвид стратешките потреби, односно ориентацијата кон граѓаните и трговските и други друштва, кои ќе бидат во основата на понатамошните реформи на јавната администрација и во основата на еден селективно-радикален метод на реформа. Впрочем, развојот на демократијата и пазарното стопанство, сами по себе, налагаат обезбедување нужни претпоставки за успешно функционирање, кои од аспект на јавната администрација, пред сè, значат подобрување на квалитетот на услугите и нејзино претворање во ефикасен сервис на граѓаните и стопанските субјекти како промотори на понатамошниот развој на пазарното стопанство.

Реформата на јавната администрација во Република Македонија треба да биде во сообразност, односно да се смета за комплементарен дел од активностите на европската интеграција. Иако Европската Унија нема директни овластувања во однос на организацијата на власта и јавната администрација во земјите членки, членството и пристапувањето претпоставуваат извесни квалитети и способности на националната администрација. За идното членство во Европската Унија потребно е да се исполнат, пред сè, т.н. Копенхашки критериуми, како што е потребно исполнување и на одредени стандарди во самата јавна администрација. Имено, во заклучоците од овој состанок на Советот е наведено дека оние земји од Централна и од Источна Европа кои сакаат да станат членки на Европската Унија можат да го сторат тоа доколку ги исполнат следниве критериуми:

- стабилност на институциите кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата;



- постоење оперативно пазарно стопанство, како и способност за справување со конкурентните притисоци и пазарните сили во рамките на Унијата;
- способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи го и придржувањето кон целите на политичката, економската и монетарната унија

2.3. Насоки / области на реформата на јавната администрација

Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, како реформски активности за структурно и функционално приспособување на јавната администрација, ги наведува следниве области:

- системот на државната администрација;
- системот на јавната администрација во поширока смисла;
- системот на локалната самоуправа;
- рedefинирање на улогата на државата;
- остварување и заштита на правата на граѓаните;
- реструктурирање на јавните финансии;
- развој на информатичкиот систем.

Но, ни една реформа не може да се применува веднаш во сите области. Затоа, Владата на Република Македонија ќе треба да ги утврди приоритетите на областите за почетниот реформски период, од една страна, како и да ја утврди потребата од балансирање на краткорочните, среднорочните и долгорочните потреби за реформата, од друга страна.

Затоа, како приоритетни се предлагаат следниве области:

- системот на државната администрација;
- реструктурирање на јавните финансии;
- остварување и заштита на правата на граѓаните.

За одбележување е определбата дека една од најприоритетните потреби во реформата на јавната администрација е функционалното оспособување на органите надлежни за стратeгиското управување со процесот на реформата за извршување на задачите за остварување на целите на реформата и оформување на административната структура за спроведување на реформата. Значи, од најприоритетно значење за реформата на јавната администрација е нејзината обука, односно промената на нејзината свест за извршување сопствено харикири, односно сопствено самоуништување, самоукинување, самонамалување и сл.

Овој дел од реформата на јавната администрација, како најголем приоритет, најтешко ќе се спроведе, согласно со досегашните искуства (светски и домашни) за оваа проблематика.

Со оваа нова правна регулатива ќе се конституира извршната власт во Република Македонија согласно одредбите на новиот Устав, односно управата (државната администрација) да се лоцира во рамките на Владата. На тој начин, сигурно ќе се намали и постојниот број на министерствата, ќе се намалат и членовите на Владата, ќе се намали бројот на „државните службеници» бидејќи, согласно со Законот за службеници, за државни службеници ќе се определуваат само оние вработени кои вршат државни (службени) работи, а не, како досегашната практика, сите вработени во министерствата (од портир до потсекретар) да се третираат како државни службеници!

Една од насоките/областите на реформата на јавната администрација во Република Македонија е и рedefинирањето на улогата на државата, односно промената на природата на државната интервенција во оваа област. Оваа долгорочна цел на реформата би се состоела во:

- преиспитување на можноста за пренесување на одредени функции од јавниот во приватниот сектор или можноста за воведување пазарни елементи во работата на јавниот сектор;
- поедноставување на легислативата заради поефикасно остварување на регулативната функција на државата;
- деконцентрација на надлежностите на државата.

Во рамките на оваа област на реформата треба да се рedefинираат и улогата и положбата на јавните претпријатија, односно да се изврши одделување на дејностите од посебен јавен интерес и на дејностите што треба да се извршуваат врз основа на слободната конкуренција на пазарот, кои сега ги вршат јавните претпријатија, а потоа и да почне процесот на приватизација на делови од јавните претпријатија.

Исто така, за одбележување е и определбата изнесена во Стратегијата дека реформата на јавната администрација и рedefинирањето на улогата на државата треба да одат „паралелно» со намалувањето на вработувањето, за што е потребно многу планирање и организирање. За овој процес не е „препорачливо» поставување годишни таргети (цели) за намалување на вработувањето. Поефикасна стратегија би било секоја година да се спроведуваат реформи во неколку главни сектори и да се ефектуираат промените во нив!

3. Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015

Доказ дека реформските процеси кои се однесуваат на јавната и на државната администрација во Република Македонија не се завршени и дека реформите претставуваат цел од високо значење, усвојувањето на Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015 и Акционен план во 2010 година од страна на Владата на Република Македонија. Согласно Стратегијата за РЈА 2010-2015 се поставува прашање дали планираните реформи може да го опфаќаат целиот јавен сектор, системот на јавна администрација или само системот на државната администрација кој беше приоритет со претходната стратегија усвоена во 1999 година. Така, со цел да се надминат можните несогласувања и дилеми во Стратегијата за РЈА 2010-2015 се става фокус на мултидисциплинарните функции на администрацијата, имено функциите за: а) креирање политики, б) меѓуинституционална и внатре-институционална соработка и координација, в) развој и управување со човечки ресурси, г) јавни финансии, вклучително и јавни набавки, д) мерки за спречување корупција, е) оптимизација и поедноставување на деловните процеси, е) подобрување и поедноставување на управните постапки и административните услуги, ж) овозможување пристап до информации од јавен карактер и з) е-влада и е-управување како функција на современата администрација. Горенаведените современи функции на раководење се важни за целиот јавен сектор, без разлика на организацискиот облик и административното ниво. Ова ќе претставува опсег на реформата на јавната администрација во земјата.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015 има и низа посебни цели. Најзначајни посебни цели се следниве:

- подобрување на квалитетот на административните услуги за граѓаните и бизнисите со акцент на подобрувањето и рационализирањето на управните постапки преку поедноставување на истите и меѓусебно поврзување со современи решенија од областа на информатичката технологија;
- подобрување на квалитетот на прописите преку меѓусекторска координација, проценка на влијанието, вклучување на јавноста и отстранување на административниот товар;
- подобрување на функциите за стратешко планирање и координирање на политики на ниво на владата, претседателот на владата;
- зголемување на ефикасноста и ефективноста на системот на јавни финансии преку подобрување на буџетскиот процес, внатрешните и надворешните финансиски контроли,

- понатамошен развој на програмско ориентирано буџетирање и потранспарентен систем на јавни набавки;
- подобрување на отвореноста и транспарентноста на јавната администрација преку подобрен пристап до информации од јавен карактер;
 - подобрување на транспарентноста во функционирањето на административниот систем со што се спречува организиран криминал и корупција, судир на интереси, измама, како и други облици на незаконско однесување;
 - воведување и спроведување на најновите препораки од ЕУ, модели на квалитет и други современи инструменти и добри практики во главните области на административната модернизација и реструктурирање на деловните процеси;
 - градење на капацитети за креирање и спроведување на усогласени политики и за искористување на фондовите на ЕУ;
 - зајакнување на капацитетите на Владата, Генералниот секретаријат при Владата и на новата институција одговорна за јавна администрација во насока на соодветно управување со процесот на спроведување на РЈА.¹

4. Заклучок

Управниот (административниот) систем во Република Македонија во смисла на својата структура е стабилен систем имајќи предвид дека станува збор за држава која помина низ период на транзиција, која сè уште е во економска криза, која помина низ период на внатрешен конфликт и која претендира за членство во ЕУ. Прашање кое треба да се постави е колку се разумни некои од промените во управниот систем. Како забелешка кон развојот на управниот систем во РМ може да истакнеме дека се забележува пораст на комплексноста на системот. Имено, независно дали бројот на министерства се зголемува или намалува, вкупниот број органи на управата е во пораст, и честа појава е пренос на надлежности од едни органи врз други, што доведува до прашањето: доколку истата работа веќе ја врши еден орган на управата како пренесувањето на истата надлежност би довело до нејзино подобро извршување?

Кога надлежноста се пренесува од орган во состав врз самостоен орган на управата може да се очекува подобро извршување на задачите од причина што самостојниот орган може да располага со соодветни ресурси човечки и материјални за нивно извршување иако

¹ Предлог стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015) - Генерален секретаријат – Сектор за анализа на политиките и координација - одделение за реформа на јавната администрација и одделение за соработка со невладини организации, 21 декември 2010 година стр.8

практиката покажува дека и органи во состав може да извршуваат многу значајни и комплексни задачи (Управа за јавни приходи). Но, прашање на кое тешко се доаѓа до рацио е како надлежност пренесена од самостоен и независен орган на управата подобро ќе се извршува доколку се пренесе врз Министерство. Карактеристика која им дава предност на министерствата е можноста да предлагаат нови политики и предлог закони со тоа што шефовите на министерските ресори истовремено се и членови на Владата, а Владата е најголемиот предлагач на закони. Друга предност е што министерствата по правило се организации кои се присутни врз целата територија на Републиката. Истовремено недостаток на министерствата е што се нефлексибилни организации со крута внатрешна организација и се големи буџетски корисници.

Три фактори се клучни за честото менување на административниот систем во Република Македонија:

1. Првиот е честото менување на одредби кои уредуваат ист сегмент од службеничкиот систем, како најкритичен во случајов би ја истакнале постапката за вработување. Денес, по 16 години од донесувањето на оригиналниот текст на Законот за државни службеници, имаме 5 „генерациски“ државни службеници вработени по различна постапка;
2. Вториот е што промената на одредбите најчесто води кон усложнување на постапката за вработување. Па би се запрашале со поголема комплексност и вклучување на повеќе „инстанции“ во постапката за вработување на државни службеници дали навистина се обезбедува објективност или, пак, само формално се оправдува уште една „иновација“ во законскиот текст;
3. Третиот фактор е фактот дека со секоја измена на административниот систем системот се стекнува со комплексност, односно се основаат нови органи на управата и пропорционално се зголемува на бројот на вработени, а се забележува обратнопропорционален тренд на ефикасноста на институциите. Ова значи дека иако имаме повеќе органи и повеќе вработени службеници, со секоја измена имаме помалку ефикасна управа. За напомена е дека од 2005 година до денес секој извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија содржи забелешки за политизираност во рамките на управата и недемократски начин на работа (7 едноподруго Извештаи за напредок на Република Македонија, донесени од Европската комисија).



На прашањето дали динамиката со која се движат реформите во Република Македонија влијае како фактор за успешноста на реформските потфати, одговорот е не.

Секако дека брзината со која се усвојуваат нови законски текстови може да влијае врз успешноста на имплементацијата на истите, но мора да прифатиме дека постапката за усвојување закон е процедура самата по себе, и дека и пред изготвувањето на одреден законски текст службите кои ги изготвуваат веќе се подготвуваат за нивна примена. Втор фактор кој го намалува значењето на динамиката во усвојувањето нови законски измени, специфичен за административниот систем, е токму фактот дека станува збор за систем! Целина сочинета од бројни елементи кои заедно функционираат за доброто на целината. Па така, иако Законот за организација и работа на органите на државната управа е менуван, само двапати е сменет повеќе од 50% (1998 и 2000). Такви и само такви „тектонски“ промени влијаат врз стабилноста на целиот административен систем. Другите измени се однесуваат на групи институции (не повеќе од 10 до 15 дури и за покрупните измени) со што само засегнатите институции се подлегнати на реформи, следната законска измена се однесува на друга група итн., не доведувајќи го во прашање административниот систем како целина. Со добра стратегија и доволно политичка волја реформите во администрацијата можат да се движат и побрзо.

Битен фактор за реформите во администрацијата во Република Македонија е разумноста на одделни реформски потфати. Зошто толку често да се менува постапката за вработување државни службеници? Зошто – иако не постои емпириска поткрепа ниту во регионот ниту во пошироки компаративни анализи – да се инсистира на популаризирање на правен институт кој инаку е неостварлив – „молчењето на администрацијата да значи прифаќање“. И за крај, пресуден фактор за успешноста на секоја реформа е политичката волја (колку и да сакаме да ја одбегнеме). Законот за установите во Република Македонија останува еден од најстабилните правни акти (од областа на административното право), но истовремено во оние делови во кои е најпотребен – приватизирањето на јавните установи – е и неприменет.

ГРАДЕЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА АПСОРБИРАЊЕ НА ЕУ КОХЕЗИВНИТЕ ФОНДОВИ

1. Вовед

Цели/ теми опфатени во трудот: Целта на трудот е да дискутира за апсорпцијата на фондови од буџетот на ЕУ кај земјите-членки и кај земјите-кандидати. Ќе бидат опфатени следниве теми: 1) главни одлики на среднорочната финансиска рамка (во понатамошниот текст МФФ) 2014-2020 наспроти нејзиниот претходник, 2) кохезивни фондови како најбрзорастечки сегмент на ЕУ издатоците, 3) претпристапни фондови: од инструмент за пристапување кон инструмент за општ развој, 4) концепт за капацитетот за апсорбирање за кохезиските и претпристапните фондови, и 5) институционални капацитети како решавачки фактор за тоа колку ефикасен е административниот капацитет за апсорпција на земјите-членки и на кандидатите.

Овој труд е заснован врз два столба: прво, личното учество на авторот во пристапните преговори за Словенија, како и во преговорите на Советот за МФФ 2007-2013 и 2014-2020, и *второ*, врз истражувањата на авторот кои ја опфаќаат кохезиската политика на ЕУ, вклучувајќи ја во неодамна завршениот проект FP-7 GRINCOH.

2. Среднорочна финансиска рамка 2014-2020 наспроти нејзиниот претходник¹

Јавните финансии на ниво на ЕУ се состојат од два клучни инструменти – МФФ и годишните буџети; 1988, јавните финансии на ЕК/ЕУ ниво содржат два клучни столбови. Стратешкиот правец на среднорочниот период е поставен преку инструмент наречен повеќегодишна финансиска рамка (МФФ) каде овој правец е елабориран и применуван пре-

* Економски факултет во Љубљана

¹ Главно засновано на GRINCOH Project. Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States. WIIW Research Report 400, May 2015 (Part of FP-7 GRINCOH Project).

ку годишниот буџет. МФФ е финансиски инструмент за среднорочно планирање во ЕУ, и е наменет за зајакнување на буџетската дисциплина, контролирајќи го растот на издатоци на ЕУ буџетот, и овозможувајќи мирна годишна буџетска процедура. Пред Лисабонскиот договор да стапи на сила, МФФ беше доброволен инструмент, кој се применуваше преку меѓуинституционални договори помеѓу Европскиот совет, Европскиот парламент и Европската комисија; но, со овој договор, таа стана задолжителен инструмент. За разлика од повеќето одлуки, одлуките на Советот кои се однесуваат на економски и финансиски прашања што се донесуваат со квалификувано мнозинство, договор за МФФ мора да биде донесен со консензус. До сега, институциите на ЕУ усвоиле пет МФФ: Делорс I (1988-1992), Делорс II (1993-1999), Агенда 2000 (2000-2006), МФФ 2007-2013, и сегашната 2014-2020.

Предлог на Европската комисија за МФФ 2014-2020; Предлогот од јуни 2011 на Комисијата за предизвиците со кои се соочува ЕУ може да се резимира вака: Прво, буџетот на ЕУ (вклучувајќи ги дополнителните буџетски предмети) треба да изнесува 1.083 милијарди евра, што претставува 1,11% од БНД. Второ, буџетот на ЕУ главно треба да ја подржува примената на целта Европа 2020. **Трето**, буџетот на ЕУ треба да биде ограничен, но ориентиран кон ЕУ додадена вредност. Ова значи дека неговите издатоци треба да се редизајнираат (штедењето во некои области како САР; зголемена потрошувачка во важни области, како конкуренцијата). **Четврто**, буџетот на ЕУ треба да биде финансиран од „сопствени ресурси“. Петто, механизми за корекции треба да бидат поедноставени со отстранувањето на британското коригирање и негова замена со систем на фиксни годишни севкупни износи.

Исход од преговорите за МФФ 2014-2020; Табела 1 ги претставува големината и структурата на издатоците на конечно усвоената МФФ 2014-2020. Како што може да се види од табелата, целокупната големина на буџетот на ЕУ за МФФ 2014-2020 ќе биде помал од оној за МФФ 2007-2013, и ова е прв пат големината на една МФФ да биде помала од претходната. Што се однесува на структурата на издатоци на ЕУ буџетот, нема значителни промени. Иако беа алоцирани 37% повеќе фондови за конкуренција отколку во МФФ 2007-2013, алоцираната количина е пониска од предлогот на Комисијата. Кога станува збор за двата главни издатоци (САР и политиката на кохезија), и двата беа намалени наспроти бројките на МФФ 2007-2013. Сепак, заедно, тие и понатаму учествуваат со над 70% од вкупните издатоци на ЕУ буџетот. Исто така, приходите на ЕУ буџетот останаа неизменети со одложувањето на новите ЕУ даноци. Немаше желба да се елиминира сложената и нетранспарентна структура

на механизми за корекција, така што, ЕУ буџетот и понатаму мора да се справува со бројни корекции.

Табела 1: МФФ 2014-2020 наспроти МФФ 2007-2013 (ветувања за исплати во цени од 2011)

Наслов	2014-2020	2007-2013	Споредено со 2007-2013	
	милијарди евра	милијарди евра	милијарди евра	отсто
Н 1а: Конкуренција за раст и работни места	126	91	+34	+37
Н 1б: Економска, општествена и територијална кохезија	325	355	-30	-8
Н 2: Одржлив развој: природни ресурси	373	421	-48	-11
Н 3: Безбедност и државјанство	16	12	+3	+27
Н 4: Глобална Европа	59	57	+2	+3
Н 5: Администрација	62	57	+5	+9
Вкупна МФФ	960	994	-34	-3
Надвор од буџетот (инструменти за флексибилност, EGF, SF, DF, резерви на итни помош)	38	40	0	+10

Извор: Документ за конференцијата: „Иднината на Повеќегодишната финансиска рамка на ЕУ“, Берлин, 15 јуни 2015 година

Двата главни принципи за алокација на буџетските фондови на ЕУ; Два главни принципи се применуваат за алокација на буџетските фондови меѓу земјите-членки.

- “принципот на одличност”; Некои категории од ЕУ буџетските издатоци се алоцираат кај квалификувани приматели врз основа на т.н. „принцип на одличност“. Ова значи дека економските агенти од сите земји-членки се квалификувани да добијат фондови под овие буџетски издатоци. Фондовите се алоцираат кај агентите со најдобри перформанси, одбрани преку надавање во цела ЕУ. Според „принципот на одличност“, сите ЕУ фондови за конкуренција се алоцираат.
- „принципот на земја ‘пليко’“; некои од ЕУ буџетските издатоци за алоцираат на поединечни држави-членки, врз основа на договорени критериуми како дел од МФФ преговорите, кодифицирани во правни акти на ЕУ. Типични примери каде се

применува овој принцип, се заедничките земјоделски политики и политики на кохезија. На пример, за фондовите за кохезивни политики, квалификуваноста се одредува преку степенот на развој на поединечни држави / региони-членки на ЕУ, изразено како процент на БДП просекот по глава на жител.

3. Кохезиски фондови: најбрзорастечки сегмент на ЕУ буџетските издатоци²

Многу мал дел од буџетот на ЕУ; ЕУ буџетот е прилично мал ако се спореди со јавните финансии на поединечни земји-членки на ЕУ. Додека националните јавни финансии достигнуваат помеѓу 35 и 50% од БДП на држава-членка, финансирањето на ЕУ буџетот е на околу 1,0% од БДП на ЕУ.

Политика на кохезија од маргиналниот до најголемиот издаток во ЕУ буџетот; ЕУ буџетот е многу специфичен и кога станува збор за неговата структура на издатоци. Во првата деценија на ЕЕЗ во 60-те години на минатиот век, со буџетот доминираше заедничката земјоделска политика (учествуваше со 90% во вкупните издатоци). Подоцна, поради ограничувањето на ваквата политика, и поради повеќето проширувања на ЕУ во помалку развиени држави-членки, значително се измени структурата на ЕУ буџетските издатоци. Како што покажува **Табела 2**, најдраматичните промени беа кај политиката на кохезија. Додека кохезивните издатоци и не постоеа во буџетот на ЕЕЗ во шеесеттите, нивниот удел порасна над 20% во првата МФФ наречена период Делорс 1, и покривајќи го периодот помеѓу 1988 и 1992 година. За време на Агенда 2000 која го опфаќаше периодот помеѓу 2000-2006, и периодот МФФ 2007-2013, овој удел порасна на околу 1/3 од вкупните буџетски фондови на ЕУ. Во периодот 2014-2020, уделот на кохезивните издатоци во ЕУ буџетот ќе остане неизменет. До крајот на оваа МФФ, се очекува издатоците на кохезивната политика да станат најголеми ЕУ буџетски издатоци, со тоа достигнувајќи ја заедничката земјоделска политика која традиционално била на оваа позиција.

Табела 2: Еволуција на политиката на кохезија како издатоци на ЕУ буџетот (% од вкупнитеветени фондови)

1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
21.7	33.2	34.7	35.6	33.9

² Главно засновано врз GRINCOH Project. Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, May 2015 (Part of FP-7 GRINCOH Project).

Извор: Мрак (Mrak), Мојмир (Mojmir) и Рихтер (Richter), Сандор (Sandor) и Шцемлер (Szemler), Тамаз (Tamasz). *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, мај 2015 година (Дел од FP-7 GRINCOH проектот).

4. Претпристапни фондови: од инструмент за пристапување до инструмент за општ развој³

ИПА II како нова генерација на претпристапен инструмент за периодот 2014-2020 ја одразува ревидираната стратегија кон проширувања; Постоечката политичка клима меѓу земјите-членки на ЕУ кои посакуваат проширување во Западен Балкан се намали, и тоа имаше импликации врз идејната рамка на претпристапна помош. Бидејќи не постои кредитен распоред за влез на регионот во ЕУ, постои двоумење дали да се направи фокусирање на претпристапната помош на цели поврзани со „*acquis*“-то. Фокусирањето на агендата за прием само ќе создаде илузии, и голем ризик од разочараност. Целокупната филозофија на ИПА II е да се продолжи со провизија на претпристапната помош, но помошта треба помалку да се фокусира на тесно дефинираните цели за пристап кон ЕУ, и повеќе на општите оштествено-економски цели и доброто владеење⁴.

Секоја од главните одлики кои ги разликуваат ИПА II и ИПА I е согласен со ревидираната филозофија на претпристапниот инструмент 2014-2020; Ревидираната политика на ИПА II *vis-à-vis* неговиот претходник, се одразува во секоја од новостите вградени во ИПА II.

- Сличен пристап до фондови; во околности каде агендата за проширување станува понејасна кога е во прашање распоредот, има помалку аргументи за разликувањето на кандидати и потенцијални кандидати, во смисла на пристап до претпристапните фондови. Искуствата во последната деценија јасно покажуваат дека да се биде кандидат-земја не значи дека земјата е поблиску до членство. Случајот со Македонија (која е членка веќе 10 години, но, ги нема започнато пристапните преговори) јасно ја покажува оваа поента.
- Од тесно водени цели за пристап до цели на поопшт развој и добро владеење; Раководната структура на ИПА I со фокус врз институции акредитирани од ЕУ, беше креирана под силно влијание на заедничка раководна логика применета од земјите-членки на ЕУ за раководење со фондовите за кохезија и рурален развој. Ваквата раководна структура беше ориентирана кон пристапувањето, и насочена кон подготовка на кандидати за ефикасна апсорпција

³ Главно засновано врз Mrak, Mojmir and Kalaja, Arben. Challenges for Absorption of EU Pre-Accession Funds in Kosovo under the Multiannual Financial Framework 2014-2020. KCSF, March 2016.

⁴ Koeth, Wolfgang, 2014, *The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?*, p.14.

на ЕУ фондовите по пристапувањето. Бидејќи ИПА II е помалку насочен кон тесно дефинираните цели за ЕУ пристап, неговата раководна и применувачка структура исто така се измени. Оваа структура е помалку насочена кон акредитирањето во споредба со својот претходник. Со промената на раководните структури во ИПА II, земјите-кандидати ќе имаат помал притисок да ги состават раководните структури, вклучувајќи ги акредитираните тела кои ефикасно ќе раководат со големиот приливна кохезивни фондови по пристапувањето.

- Секторски пристап; Секторскиот пристап има многу позитивни страни, зашто го зајакнува сопствеништвото на корисникот врз проектот, ги поврзува подобрите индивидуални проекти со националните секторски приоритети, и овозможува рамка за подобра координација со донаторите. Меѓутоа, пристапот има и недостатоци, преместувањето на фондови од специфичен проект за пристапување кон ЕУ, ги зголемува ризиците за кои државите нема да бидат подготвени, најпрвин, во преземањето на обврски според „acquis“ и второ, за апсорбирањето на голем број на ЕУ фондови кои ќе ги имаат на располагање со пристапувањето.
- Секторска поддршка за буџетот; Следејќи ја логиката на „фундаменти на прво место“ на ревидираната стратегија на проширување, важна цел на ИПА II е да ја зајакне врската помеѓу стратегијата за проширување и приоритетите за помош, со цел да се обезбеди кохерентност и стратешки пристап. Како последица, помошта на ИПА II е фокусирана врз поддршка за оние национални реформи кои ја доближуваат државата до ЕУ во клучни области како што е владеење на правото, економско владеење, реформи во јавната администрација и раководење со јавните финансии. Сите овие придобивки се за поздравување, но во исто време, тие се и придобивки асоцирани со многу општи цели, како што е подобрениот општествено-економски развој и/или подобро владеење. Од друга страна, инструментот е помалку соодветен за фокусираните цели кон пристапување за кои се потребни малку изменети поединечни проекти.

Новите одлики на ИПА II главно подобро им одговараат на земјите-кандидати во раните фази на процесот на пристапување; Колку една земја е подалеку од прием во ЕУ, толку е и поголем просторот за инструментот за поддршка на буџетот. И колку еден кандидат е поблиску до членство, толку и поголем треба да биде просторот за класична помош за пристап, и да се посвети поголемо внимание на поставување соодветни раководни структури. За оние кандидати кои се поблиску

до пристапување кон ЕУ, преместувањето на фондови од специфичен проект за пристапување кон ЕУ, ги зголемува ризиците за кои државите нема да бидат подготвени, *најпрвин*, во преземањето на обврски според „acquis“ и *второ*, за апсорбирањето на голем број на ЕУ фондови кои ќе ги имаат на располагање со пристапувањето.

5. Концепт за капацитетот за апсорбирање за кохезиските и претпристапните фондови⁵

Што е капацитет за апсорбирање? Капацитетот за апсорбирање како алатка за кохезиските/претпристапните фондови на ЕУ е дефинирано како количината на алоцираните финансиски ресурси од кохезиските фондови/претпристапните фондови која земја-членка/земја-кандидат на ЕУ може да ги апсорбира на ефикасен начин.

Три компоненти на капацитетот за апсорбирање; Капацитетот за апсорбирање при употребата на кохезивните фондови / претпристапните фондови на ЕУ ги содржи следните компоненти:

- Капацитет за макроекономско апсорбирање; Во контекст на ЕУ, капацитет за макроекономско апсорбирање е дефиниран и се мери според БДП. Искуството ја доведе Европската комисија до заклучок дека земјите-членки на ЕУ имаат ограничени капацитети за ефикасна макроекономска апсорпција на надворешна инвестициска помош. За време на 2000–2006 МФФ, границата на ЕУ фондовите за кохезивни цели беше 4,0% од БДП на дадената земја. Тоа се намали на 3,6% од БДП во МФФ 2007–2013, и сега е над 3% од БДП во 2014–2010 МФФ.
- Капацитет за финансиско апсорбирање; Капацитетот за финансиско апсорбирање може да се дефинира како способноста за кофинансирање на проекти и програми поддржани од ЕУ, да се планираат и гарантираат овие национални придонеси во повеќегодишни буџети, и да се собираат овие придонеси од повеќе партнери кои со вклучени во одредена програма или проект. Капацитетот за финансиско апсорбирање дава проценка за тоа колку може да си дозволи јавниот сектор на една земја да кофинансира ЕУ програми за структурни фондови.
- Капацитетот за административно / институционално апсорбирање; Капацитетот за административно / институционално апсорбирање може да се дефинира како способноста и вештината на централни и локалните власти навремено да изготват соодветни планови, програми и

⁵ Главно засновано врз Mrak, Mojmir and Tilev, Dragan. *Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo*. KCSF, April 2008.

проекти, да ја подготват координацијата помеѓу главните партнери, да ги исполнат административните и известувачките барања, и да ја финансираат и надгледуваат примената, да избегнуваат нерегуларности. Капацитетот за административно / институционално апсорбирање на земјата, е составено од два компоненти. Од страната на побарувачката, административниот капацитет е определен од способноста потенцијалните апликанти за проекти да генерираат проекти. Од страната на снабдување, овој капацитет е определен од способноста на земјата да раководи ефикасно со кохезивните фондови. Употребата на кохезивните фондови е определена од варијабли како што е структура, човечки ресурси и алатки, кои се однесуваат на специфични барања на ЕУ.

Различни компоненти на апсорпцискиот пристап покажаа дека претставуваат многу различни пречки за ефикасна апсорпција на претпристапните фондови; искуствата од последните две децении покажуваат дека во претпристапниот период, капацитетите за макроекономско и финансиско апсорбирање не претставуваат сериозна пречка за ефикасна апсорбирачка ЕУ претпристапна помош. Меѓутоа, истото не може да се каже и за капацитетот за административно/институционално апсорбирање.

6. Административни/институционални капацитети како показател за ефикасноста на земја-членка / земја-кандидат на ЕУ да апсорбира ЕУ фондови

Административните / институционалните карактеристики за апсорбирање на ЕУ фондови значително се разликуваат кај поединечни земји-приматели; Во последните две децении, земјите од Централна и Источна Европа, или како земји-кандидати за ЕУ или како членки, собраа големо искуство со искористувањето на кохезивните фондови / претпристапните фондови. Една јасна поука беше дека административните / институционалните капацитети на државата се од голема важност во напорите за ефикасно апсорбирање на буџетските фондови на ЕУ. Државите значително се разликуваат по својата големина, институционална поставеност, политичка структура, и административни капацитети, и сите овие одлики влијаат врз дизајнот на институциите, како процедурите кои се воведени за да ги канализираат фондовите од буџетот на ЕУ во националните економии.

Стилизирани факти за капацитетот за административно / институционално апсорбирање за кохезивните фондови; Општи карактеристи-

ки. И покрај различните искуства на државите со капацитетот за административно / институционално апсорбирање на фондовите на ЕУ, сè уште има голем број на стилизирани факти. Тие ќе бидат организирани преку главните елементи и процеси кои ја определуваат способноста на земјите да ги апсорбираат кохезивните фондови/претпристапните фондови на ЕУ.

- Административниот / институционалниот систем треба да биде едноставен, и да црпи од постоечките знаења; Политиката на кохезија може да се постави како систем за примена, целосно поинаков од националните политики. Меѓутоа, оваа политика не беше избрана во ниту една од новите членки. Сите тие ги интегрираат барањата на политиката на кохезија во своите постоечки административни/институционални системи. Предноста на ова е употребата на веќе постоечките ресурси. Од друга страна, постоечката поставеност може да биде и пречка за новите правила и практики. Многу е важно системот и односите меѓу институциите да бидат јасни и директни. На ниво на општите односи меѓу институциите, ова не е тешко да се оствари. Но, ефикасноста на системот зависи и од подеталните форми и практики за водење бизнис. На ова ниво, пристапот на „здрав разум“ треба да има важна улога.
- Треба да биде воведена јасна поделба на одговорностите и задачите кај сите институции кои учествуваат во процесот; Поделбата на задачи со соодветен опис на работното место се покажа како многу корисен начин за ефикасно апсорбирање на фондовите на ЕУ, зашто новоформираните институции за раководење со ЕУ фондовите се многу ранливи и чувствителни кон флукуацијата на голем персонал. За жал, поделбата на задачи е полесно да биде кажана отколку направена, зашто многу е тешко да се разбере кои си задачите кои треба да се применат.
- Силна координираност или централизиран пристап се покажа како многу корисно во раните фази на политиката на кохезија; Овој пристап не значи дека една институција треба да го преземе целиот процес на програмирање и применување, туку, дека една институција е одговорна за изготвувањето на правилата за игра, и има авторитет да ги контролира активностите на другите играчи кои се вклучени во процесот. Со цел оваа задача успешно да се извршува, институцијата-координатор мора да има силна и јасна политичка поддршка. Овој централизиран пристап може лесно да се судри со

етаблираниот однос меѓу националните институции. Во раните фази на политиката на кохезија во Словенија, ние едноставно воведовме премногу институции за координирање. Ова ја одразува традицијата на коалициони влади во земјата, каде секој од коалициските партнери сакаше да има удел во донесувањето на одлуки кои беа релевантни за значителен дел од развојните фондови.

- Програмирањето на ЕУ фондовите треба да го извршува оној дел од администрацијата на државата кој е одговорен за целокупното развојно планирање; Регионалната политика на ниво на ЕУ е нешто целосно различно од регионалната политика на ниво на поединечна држава, особено во случајот на помалите земји. Погрешното разбирање на разликите доведе до тоа некои земји, како Словенија, првенствено да го назначат министерството за локална самоуправа како национално координационо тело за политика на кохезија.
- Програмирањето на ЕУ фондовите не треба да се стреми кон апсорпција на фондовите, туку кон нивната вредносна употреба; Во процесот на програмирањето на ЕУ фондовите, многу е важно да се разбере дека квалитетот на фазата на програмирање ќе го одреди не само влијанието кои ќе го имаат овие фондови врз целокупниот развој, но, и одликите на примената, како што е известувањето на евалуацијата. Исто така, доброто програмирање може корисно да влијае и врз националните политики на развој.
- Подеталните провизии на примената, како што е повикот за проекти, треба да имаат високи професионални стандарди; Додека добрите програмски документи се многу важни, тие претставуваат само неопходен, но не и доволен услов за ефикасна алокација на ЕУ фондовите до крајните корисници. Иако општите цели на поединечниот повик за проекти можат да бидат потребни и оправдани, некои помали технички барања може да го направат повикот непривлечен, како што е со националното кофинансирање. Квалитетот на провизиите на примена зависи од професионализмот и искуството на одговорни институции.
- Подготвувањето на проект се покажало како многу напорно и долго; При планирањето на примената на кохезивните / претпристапните фондови, како многу важни се покажале навремените подготовки. Тоа е особено така за големите инвестициски проекти кои бараат многу дозволи, и сеопфатни

анализи за трошоци, и проценки за влијанијата врз животната средина. Фазата на подготовки не само што одзема многу време, туку е и многу скапа, па затоа, многу е важно да се имаат предвид овие димензии. Во повеќето земји-членки од Централна и Источна Европа, процедурите кои се бараат за искористување на ЕУ фондовите се проширени за да ги вклучуваат и домашните инвестициски фондови.

- Доколку финансискиот менаџмент не е правилно комбиниран со националниот систем, тој може да постане пречка за ефикасно искористување на ЕУ фондовите; Ова е особено релевантно во оние системи за имплементација кои ја интегрираат политиката на кохезија во регуларните национални административни системи. Правилата на ЕУ имаат специфични барања кои, доколку се комбинираат со бирократскиот административен систем, може да доведе до многу неефикасни процедури. Од голема важност е министерството за финансии да биде силно интегрирано во процесот на програмирање и менаџирање на ЕУ фондовите во раните претпристапни фази. Ефикасното раководење со ЕУ фондовите во националната буџетска рамка и процедури се претвора во решавачки елемент на ефикасна апсорпција на ЕУ фондовите во време кога земјата станува членка на ЕУ. Во тој момент, државата почнува со исплаќање во ЕУ буџетот, и во исто време, е квалификувана за многу поголеми кохезиски и земјоделски фондови од оние пред пристапувањето. Недоволната подготвеност на земјата-кандидат во искористувањето на кохезивните фондови може да резултира со ситуација во која новата земја-членка се претвора во чист плаќач во буџетот на ЕУ.
- Раководењето со ЕУ фондовите ги изложува земјите на различни ризици; во новите земји-членки биле идентификувани различни институционални ограничувања кога е во прашање ефикасното раководење со ЕУ фондовите. На пример, многу земји пријавиле проблеми со недоволен број на вработени и висок обрт на вработени, предизвикано од неколку институционални фактори, како што се релативно ниските плати во државните служби, политизацијата на државните служби, и недостаток од континуитет помеѓу претпристапниот и пост-пристапниот период, како и помеѓу различните МФФ. Понатаму, имало проблеми во поставувањето цели и индикатори за следење на резултатите и влијанијата на активностите на политиката на кохезија. Во минатото, финансирањето на политиката на

кохезија главно се трошеше на „цврста“ инфраструктура. Ова е разбирливи поради важните прашања во оваа област. Од друга страна, ова ги одразува и институционалните слабости кога властите се фокусираат на активности каде има поголема експертиза, вклучувајќи ја онаа од странски институции, каде има поголемо трошење по проект, и каде што резултатите се побрзи и допирливи.

Спецификите на ИПА II кои се важни за апсорпција на претпристапна помош; во претходните две МФФ на ЕУ, претпристапната помош имаше два фокуси: едниот беше да се поддржи транспозицијата на „acquis“ во националните правни системи на земјите-кандидати; а другиот беше да се поддржат кандидатите во основањето на децентрализирана институционална рамка која е потребна за ефикасно искористување на фондовите на политиката на кохезија. Иако општите цели и области на интервенција на ИПА II концептуално не се разликуваат многу од своите претходници, ревидираниот ИПА инструмент сè уште се разликува од ИПА I. Во споредба со ИПА I, ИПА II помалку е фокусиран на тесно дефинираните претпристапни цели на ЕУ, и повеќе фокусиран на општите економски цели и доброто владеење. Оваа промена ќе има импликации и врз капацитетот за административна/ институционална апсорпција на земјите-кандидати⁶.

- Два паралелни пристапи за програмирање и менаџирање на ИПА II ќе ги усложнат овие процеси; Раководните структури под ИПА ќе бидат посложени од оние под ИПА I, зашто претпристапната помош во земјите-кандидати ќе биде менаџирана преку два пристапи и структури. Едниот ќе биде традиционалниот пристап, заснован врз централизираните и децентрализираните структури (пристап на индивидуален проект) на ИПА I, додека, другиот, ќе биде новооснованата секторска поддршка за буџет (пристап на секторска програма). Овие два пристапи се прилично различни според своите карактеристики поради разликите во нивните логики и цели. Пристапот на индивидуален проект е посоодветен да им служи на јасно определените цели на проекти кои типично се блиску асоцирани со целите на пристапување. Од друга страна, пристапот за секторска поддршка, е насочен кон целите за општ развој преку подобро економско владеење.

⁶ Главно засновано врз Mrak, Mojmir and Kalaja, Arben. Challenges for Absorption of EU Pre-Accession Funds in Kosovo under the Multiannual Financial Framework 2014-2020. KCSF, March 2016.



Формирање на соодветно раководство за јавни финансии е de-facto предуслов за да проработи буџетската помош.

- Дополнителни ризици и предизвици за ефикасно апсорбирање на претпристапни фондови под ИПА II; Апсорпцијата на претпристапните фондови под две структури која ќе се формира од ИПА II ќе биде предизвик за сите земји-кандидати. Од една страна, земјите ќе мора да продолжат да се соочуваат со истите предизвици како под ИПА I (национално кофинансирање, програмирање, примена); од друга страна, тие ќе треба се соочат со нови апсорпциски предизвици поврзани со поставувањето на ефикасен систем за секторска поддршка на буџетот. Овде се вклучени предизвици поврзани со (i) дизајнот на соодветни секторски стратегии, (ii) формирањето на макро и фискална рамка, што е потребно за ваква помош, и (iii) спроведувањето на подготовките за секторската поддршка на буџетот, вклучувајќи го и исполнувањето на условите потребни за пуштањето на фондови како поединечни делови.

Литература

Ferry, Martin. Cohesion Policy Transfer and Institutional Change in Central and Eastern Europe. Paper No. 8.08, 2014 (Part of FP-7 GRINCOH Project).

Koeth, Wolfgang, 2014, *The New Instrument for Pre-accession (ИПА II): Less Accession, More Assistance?*

Ministry of Foreign Affairs, Germany, *Future of the EU Multiannual Financial Framework*", Berlin, 15 June 2015. Background document for the conference.

Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, May 2015 (Part of FP-7 GRINCOH Project).

Mrak, Mojmir and Tilev, Dragan. *Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo*. KCSF, April 2008.

Mrak, Mojmir and Kalaja, Arben. *Challenges for Absorption of EU Pre-Accession Funds in Kosovo under the Multiannual Financial Framework 2014-2020*. KCSF, March 2016.

**ГИЗ ПОСЕБЕН ОСВРТ: ГЕРМАНСКО-МАКЕДОНСКА
РАЗВОЈНА СОРАБОТКА:
СЛУЧАЈОТ СО ГЕРМАНСКОТО ДРУШТВО ЗА
ИНТЕРНАЦИОНАЛНА СОРАБОТКА
(DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT)*)**

Процесот на проширување со Западен Балкан

Политичкиот спектар на регионот на Западниот Балкан драматично се промени по распаѓањето на Југославија. Најголем дел од овие позитивни промени се директна последица на европската перспектива што им се понуди на земјите од регионот. Оваа недвосмислена поддршка и привилегиран однос со Унијата беше искажана и потврдена во Солунската агенда од 2003 година. И покрај тоа што во регионот се случија повеќе позитивни нешта, сепак, останува фактот дека од седумте земји што припаѓаа на некогашната федерација, само една успеа да стане членка на Европската Унија (во понатамошниот текст: ЕУ). Црна Гора и Србија почнаа преговори за пристапување во 2012 и 2014 година. Македонија е кандидат за членство од 2005 година со позитивни препораки од Комисијата за започнување преговори за пристапување од 2009 година; додека Албанија се стекна со кандидатски статус во 2014 година. Во 2016 година, Босна и Херцеговина поднесе апликација за членство во ЕУ, додека Косово ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација во октомври 2015 година.

Врз основа на научените лекции по завршувањето на преговорите со Хрватска, Стратегијата за проширување, којашто е клучен политички документ, понатаму се зајакна и рационализира. Новиот пристап кон

* Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ)

*) Овој труд го отсликува исклучиво личното мислење на авторите.

преговорите за пристапување официјално беше воведен во рамката за преговори со Црна Гора. Во 2013 година Комисијата ја претстави рамката за зајакнување на економското управување, согласно искуствата на Европскиот семестар (Европска комисија 2013 година). До 2014 година, Стратегијата за проширување воведи идеи за тоа како понатаму да се зајакнат реформите на јавната администрација преку процесот на проширување; за тоа да се реализира се применува пристап на три столба за проширување со земјите од Западен Балкан (Европска комисија 2014 година). Најновата стратегијата за проширување на ЕУ 2015 останува фокусирана на овој пристап со три столба. Сепак, годишната ревизија на Стратегијата е заменета со среднорочна перспектива, што го покрива периодот на мандатот на Комисијата на Јункер (Европска комисија 2015 година).

Земјите на Западен Балкан се соочени со многу послаба и помалку кредибилна Европска комисија што се однесува до портфолиото на проширување споредено со претходните бранови на проширување (Шимелфениг, 2015). Во најмала рака, Комисијата треба да демонстрира флексибилност во инкорпорирањето на хетерогениот интерес на 28 земји членки и да ја турка политиката на проширување кон напред во светло на постојаните економски и мигрантски кризи, без разлика на растечкото негативно расположение на мислењето на европската јавност што се однесува до проширувањето. Недостига кредибилна посветеност во името на Комисијата, посебно по изјавата на Јункер дека проширувањето не е приоритет во политиката на неговата комисија и по повикот да се направи одмор од проширувањето.

Аспирантите на ЕУ од Балканот се конфронтирани со бројни прашања од национален интерес на земјите членки што постепено стануваат интегрален дел од процесот на пристапување. Типичен пример во врска со ова е случајот на Македонија. Од 2009 година Европска комисија заклучува дека земјата ги исполнува Копенхагенските политички критериуми во доволен обем за да препорача отворање на преговорите за пристапување. Сепак, Советот сè уште не може да најде волја и способност да донесе одлука да се постапи согласно препораката на Комисијата, исклучиво поради спорот за името со Грција. Оваа констелација на односите неизбежно води до ре-национализација на политиката на проширување на ЕУ (SWP коментари 2012).

Германија и регионот: Пактот за стабилност, Совет за регионална соработка и Берлински процес

Имајќи ги предвид состојбите во Европската Унија, долгорочното партнерство помеѓу земјите од регионот и Германија, очигледно е дека



соработката помеѓу нив е од клучно значење. Како резултат на големата поддршка на Германската сојузна влада, во 1999 година ЕУ ја почна иницијативата за воспоставување на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа за да се поттикнат мирот, демократијата, почитувањето на човековите права, како и економскиот просперитет. Со воспоставувањето на Пактот за стабилност, се отворија перспективите за целосна интеграција во евро-атлантските институции и структури за земјите од регионот. Како прв специјален координатор на Пактот за стабилност беше назначен германски претставник (Калик, 2001 год.). Бидејќи регионалниот совет за соработка (РСС) беше формиран на 27 февруари 2008 година, како наследник на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа, Германија продолжува со поддршката на овој важен инструмент на регионалната соработка, политички како член на Бордот на РСС и финансиски со својот годишен придонес. За да се поддржи соработката и развојот во поголем број области, Германија стави на располагање повеќе од 1 милијарда евра фондови за проекти и програми во регионот, што ја прави втор најголем национален донатор, веднаш зад САД. Приоритетите на германската соработка се реконструкција на инфраструктурата, економски развој, со посебен фокус на малите и средни претпријатија, како и поддршка на демократските, социјалните и економските реформи. Во таа рамка, Германија ги поддржува иницијативите и програмите во областа на одржливиот развој и креирањето работни места, стручно образование и обуки, енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија, модернизација на општинските услуги (одведување смет, водоснабдување и канализација), прекугранична еколошка заштита и последно, но не помалку важно, приближување кон ЕУ (BMZ 2016).

Во 2014 година канцеларката Меркел и министерот за надворешни работи Штајнмаер (Steinmeier) го започнаа Берлинскиот процес со цел да се зајакне соработката во регионот на Западен Балкан и со земјите членки на ЕУ, преку истражување на перспективите на државите во процесот на придружување (Нечев целосно, понатаму). Првиот Самит во рамките на Берлинскиот процес се одржа во Берлин, додека вториот се одржа во Виена, во 2015 година. Франција ќе биде домаќин на наредниот Самит во 2016 година, додека во 2017 домаќин ќе биде Италија. Темите што се покриваат на Самитот се од областа на инфраструктурата и сообраќајот, работата со младите, регионалната соработка и решавањето на билатералните спорови и предизвиците со бегалците (Сојузно министерство за Европа, интеграција и надворешни работи 2016). Македонија, секако, е една од земјите во регионот што се вклучени во Берлинскиот процес. Во повеќе наврати, Германија, особено во периодот на криза, се покажа како одржлив партнер за Македонија и поддржувач на реформските



процеси на земјата и на перспективите за придружување (Министерство за надворешни работи 2016).

Македонско-германска соработка

Соработката помеѓу Македонија и Германија започна веднаш по независноста на државата; само десет дена по објавувањето на независноста, министерот за надворешни работи Геншер (Genscher) се сретна со македонскиот претседател Глигоров. Почетокот на техничката и развојната соработка кореспондира со отворањето на првата германска мисија во државата во форма на Генерален конзулат во 1992 година. Двете земји воспоставија дипломатски односи на амбасадорско ниво во 1993 година (Германска амбасада, Скопје 2013 год.).

Организација за спроведување на германската техничка соработка: ГИЗ

Германското друштво за интернационална соработка (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, ГИЗ) GmbH е глобален давател на услуги во областа на меѓународната соработка за одржлив развој со повеќе од 17 000 вработени. ГИЗ настана со преименување од ГТЗ (GTZ) откако тоа се спои со две други организации од развојната соработка – Инвент (InWent) и ДЕД (DED), при што ГИЗ има повеќе од 50 години искуство во повеќе различни области, вклучително економски развој и вработување, енергија и животна средина, како и мир и безбедност. Деловниот обем на ГИЗ надминува 2.1 милијарди евра. Како сојузна организација со јавен карактер, ГИЗ ја поддржува германската влада, пред сè Министерството за економска соработка и развој (BMZ) – и претставниците од јавниот и приватниот сектор во над 130 земји во постигнувањето на нивните цели во меѓународната соработка. За таа цел, ГИЗ соработува со своите партнери во развивањето на ефективни решенија што нудат подобра перспектива и одржливост на граѓаните во подобрувањето на нивните животни услови. Покрај тоа, активен е и ЦИМ (CIM), којшто во заедничка соработка со ГИЗ и Сојузната агенција за вработување, во 2015 година има ангажирано повеќе од 1 000 интегрирани и репатрирани експерти кај локалните работодавци во земјите партнери, при што таа организација им ги покрива трошоците за финансиската поддршка и советничките услуги (ГИЗ 2016).

ГИЗ во Македонија и во регионот

ГИЗ се етаблираше како реализатор на германската техничка соработка во Македонија и Западен Балкан. Поради спецификите на регионот на Западен Балкан, јавно искажаната желба да стане дел од европското семејство и многуте заеднички предизвици, ГИЗ го зајакна својот фокус на



регионалните проекти од 2007 година, со цел да се зголеми регионалната соработка, да се формираат регионални мрежи и да се подели искуството. Специфичен инструмент за поддршка на регионалната соработка и развојните проекти се Отворените регионални фондови (ОРФ) што ги спроведува ГИЗ. Овие фондови даваат поддршка на проектите за соработка во најмалку три земји, при што од страна на ОРФ се покрива една од следниве области: правни реформи, енергетска ефикасност, модернизација на општинските услуги, промоција на надворешната трговија, биодиверзитет и европска интеграција.

Билатерално во Македонија, Германија има инвестирано приближно 65 милиони евра во текот на 24-годишната техничка соработка во различни области, почнувајќи од земјоделско производство преку здравствена заштита, реформи на полицијата и стручно образование и обуки. Во последните 5 години проектите на ГИЗ особено се насочени кон:

- Регионална и локална економска соработка,
- Промоција на инвестициите и извозот,
- Економски правни реформи,
- Даночни реформи,
- Интеграција на техничките директиви на ЕУ (слободен пазар, енергија, животна средина),
- Имплементација на директивата за рамките за води на ЕУ и новиот закон за води.

Во овие проекти, ГИЗ соработуваше со државните институции како што се Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа или потпретседателот на Владата задолжен за економски прашања, но, исто така, и со приватните фирми и другите деловни асоцијации, универзитети и невладини организации (ГТЗ, 2010).

Тоа значи дека ГИЗ нуди техничка поддршка за одржливи политички, економски и социјални промени во земјата, посебно од аспект на високата цел на Македонија во надворешната политика: европските интеграции.

Проектот со Секретаријатот за европски прашања

За посебна поддршка во процесот на интеграција во ЕУ, ГИЗ спроведе проект за билатерална соработка помеѓу Владата на Македонија и на Германија наречен „Поддршка на Секретаријатот за европски прашања на Македонија“. Проектот почна да се спроведува во мај 2013 и траеше до јуни 2016 година. Целта на проектот беше да се подготват институциите што се одговорни за интеграција во ЕУ да можат да одговорат на предизвиците

на процесот на приближување кон ЕУ и да се зајакнат капацитетите на Секретаријатот за европски прашања (во понатамошниот текст: СЕП) за координација и политички менаџмент на процесот на приближување до ЕУ.

Проектот на ГИЗ беше структуриран на начин да овозможи посебна поддршка во подготовката на македонските институции и капацитети задолжени за ЕУ за спроведување реформи што се однесуваат на дијалогот за пристапување на високо ниво, кој беше воведен во 2012 година. Штом се јави дисконтинуитет во дијалогот, проектот беше ре-ориентиран кон подобрување на управувањето, координацијата и мониторингот во контекст на спроведување на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НППА) и се концентрираше повеќе на работа со работните групи во поглавјата 23 „Правосудство и фундаментални права“ и 24 „Правда, слобода и безбедност“ во согласност со новиот пристап на комисијата кон преговорите за пристапување.

Стремејќи се да ги постигне овие цели, проектот овозможи три начелни облици на поддршка: 1) стратешко менаџирање и советување за креирање политики; 2) напредни обуки за македонските експерти од СЕП, Министерство за правда и Министерство за внатрешни работи; и 3) материјална поткрепа во подобрувањето на техничката инфраструктура на македонските институции. На ниво на активност, проектот се фокусираше на: зајакнување на капацитетите за СЕП да може да ги спроведе своите суштински компетентности во управувањето, координирањето и набљудувањето на процесот на пристапување; координација и подобрување на инструментите за претпристапна поддршка (ИПА) мониторинг и известување и подобрување на услугите за превод на СЕП. Преку проектот повеќе од 320 луѓе од македонската администрација беа обучени за специфични прашања што се однесуваат на правото на Европската Унија и на ИПА.

Врз основа на проектните активности и клучни чекори предвидени во проектниот документ, и земајќи ги предвид потребите и барањата на македонските проектни партнери, се смета дека проектот беше успешен и ефектен во постигнувањето на сите главни резултати што беа предвидени во концепциската фаза во рамките на предвидениот временски рок. Овозможувајќи значаен инпут во прифаќањето на правото на ЕУ, проектот, исто така, помогна и во тековната интеграција на Македонија во Европската Унија. Проектот, исто така, се осврна и на начелните оперативни проблеми на пристапувањето на Македонија во ЕУ и го направи тоа на флексибилен и професионален начин.

Идни перспективи

Германската меѓународна соработка спроведена преку ГИЗ продолжува да го поддржува пристапувањето на Македонија во ЕУ и на

сите други земји од Западен Балкан. Соработката со Македонија понатаму ќе се спроведува исклучително во рамките на регионалните програми. Пристапот на билатералната соработка спроведен преку „Поддршката на Секретаријатот за европски прашања во Македонија“ беше подигнат на регионално ниво и ќе се спроведе од еден од горенаведените ОРФ проекти со наслов „Промоција на ЕУ интеграцијата преку регионална соработка во Југоисточна Европа“. Трите области на интервенција се: 1) подобрување на регионалниот дијалог за приклучување кон ЕУ помеѓу министрите за надворешни работи; 2) зајакнување на капацитетите на институциите за интеграција во ЕУ за да можат да се справат со процесот на пристапување кон ЕУ; и 3) Апострофирање на стратешкото користење на инструментот за претпристапна поддршка (ИПА) од аспект на пристапувањето кон ЕУ. Земајќи ја предвид институционалната структура на Македонија во процесот на интеграција во ЕУ, СЕП е двоен корисник и треба максимално да ги искористи овие платформи за размена на искуства, собирање знаење и добивање рецензии и советување.

Освен овие регионални пристапи, Германското сојузно министерство за економија и енергија, коешто ги координира политиките на Германија кон ЕУ заедно со Министерството за надворешни работи, продолжува да соработува со СЕП во рамките на твининг проектите што се креирани од ЕУ. Во есента 2016 година почна вториот сличен проект од страна на ГИЗ, наречен „Зајакнување на капацитетите на СЕП тренинг центарот за ЕУ и ИПА“.

Германија и ГИЗ остануваат во Македонија за во корист на народот да работат заедно на остварување на европските перспективи со заеднички вредности на слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото, почитување на човековите права, како и одржлив, балансиран и рамномерен економски развој.

Референци:

Сојузно министерство за економска соработка и развој (БМЗ, 2016), Фокус Европа: Надминување на кризите и тешкотиите, поттикнување на регионалната и европската интеграција, Бон 2016 година.

Калик, Мари - Жанин (Calic, Marie-Janine) (2011), Пактот за стабилност на Југоисточна Европа: Прв биланс; во: Од политика и историја на времето В 13-14/2001.



Германска амбасада Скопје (2013), 20 години германско-македонски дипломатски односи, Скопје 2013 година.

Германско друштво за меѓународна соработка (ГИЗ 2016), интегриран извештај на друштвото 2015: ГИЗ. Решенија што функционираат, Франкфурт 2016 година.

Германско друштво за техничка соработка (GTZ 2010), Германска техничка соработка со Македонија, Скопје 2010.

Европска комисија (2013) КОМУНИКАЦИЈА ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И СОВЕТОТ, Стратегија за проширување и главни предизвици 2013-2014, COM(2013)700 финално, 16 октомври 2013 година

Европска комисија (2014) КОМУНИКАЦИЈА ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, СОВЕТОТ, ЕВРОПСКИ ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТ ЗА РЕГИОНИТЕ, Стратегија за проширување и главни предизвици 2014-15, COM(2014) 700 финално, 8 октомври 2014

Европска комисија (2015) КОМУНИКАЦИЈА ОД КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, СОВЕТОТ, ЕВРОПСКИ ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТ ЗА РЕГИОНИТЕ, Стратегија за проширување и главни предизвици COM(2015)611 финално, 10 ноември, 2015.

Шимелфениг, Франк (2015) Запирањето на проширувањето на Јункер е закана за кредибилитетот на ЕУ. *Европски свет*, бр. 31, 32-35. <http://europesworld.org/2015/11/12/junckers-enlargement-standstill-threatens-eus-credibility/#.Vkmw0XYveUk>

Деспот, Андреа, Релиќ, Душан, Зојферт (Seufert), Гинтер (Günter) (2012) Десет години цврстина: Турција и Западен Балкан, мерки за неопходна практична интеграција да се премости прекинатият процес на проширување на ЕУ, SWP коментари 16, Германски институт за меѓународни афери и безбедност, мај, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C16_despot_rlc_srt.pdf

ВКЛУЧЕНОСТА НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР НА ПАТОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ЕВРОИНТЕГРАЦИИТЕ: КЛУЧНО ПРАШАЊЕ ЗА УСПЕХ И НАПРЕДОК

***Забелешка:** овој документ не ги претставува ставовите или гледиштата ниту на Француската амбасада во Скопје, ниту на Француската влада.*

1. Вовед

Политиката на Европската комисија „Корените на демократијата и одржливиот развој: вклученоста на Европа во граѓанското општество преку надворешните односи“ го издвојува унапредувањето на погодно опкружување за граѓанските организации (ГО) како еден од трите приоритета кои ЕУ ќе ги поддржи во партнерските држави.¹ Држава кандидат за интеграција во ЕУ се соочува со огромен број институционални реформи со цел да го восприими *европското законодавство*. Во таа насока, на денот на прославувањето на 20 години од воспоставување на односите помеѓу Европската унија и Македонија, прашањето дали граѓанскиот сектор го поддржувал процесот од самиот почеток и во колкав обем тој бил земен предвид во процесот на реформите е од клучно значење. Моментално, според разни испитувања на јавното мнение, македонската јавност сè уште силно ја поддржува евро-атланската интеграција на државата, меѓутоа многу послабо во однос на поддршката од пред 5 години. Со овој документ ќе се обидеме да истражиме како учеството на граѓанскиот сектор во процесот на евроинтеграција на Македонија бил организиран во овие 20 години и каква е состојбата денес, но и како понатаму може да се зајакне во иднина. Првин ќе ја истражиме општата рамка за учеството на граѓанските организации во јавните политики во

* Министерство за надворешни работи и меѓународен развој на Франција

¹ Усвоена во септември, 2012 и усвоена од Советот на ЕУ во октомври, 2012;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

последните 20 години пред да се направи подробно истражување за улогата на граѓанските организации во процесот на евроинтеграции.

2. Општата рамка за учеството на граѓанските организации во јавните политики во изминатите 20 години

2.1. Неформален процес на раст

Независноста на државата во 1991 година беше можност за огромно возобновување на македонскиот граѓански сектор: *„Во периодот на транзиција, беа воспоставени голем број граѓански организации со цел да одговорат на тогашните тековни потреби, додека во 90-те нивниот број значително се зголеми и нивната улога стана особено важна за развојот на општеството, воспоставувајќи врски со иницијативи во други држави и хуманитарни активности за време на кризата.”*² Од приближно 3.000 граѓански организации кои биле регистрирани во 1980-та, во 1998 тој број изнесувал 6.526, а во 2009 имало 10.700 граѓански организации³.

Во раните 90-ти, странските донатори многу бргу стасаа до Македонија: фондацијата Сорос како прв странски донатор во државата стаса во 1992. Останатите донатори како УСАИД или Европската комисија, беа исто така присутни во државата и го поддржаа јакнењето на граѓанскиот сектор во мошне рана фаза.

Всушност, во мошне рана фаза македонскиот граѓански сектор и процесот на евроинтеграции беа нераскинливо поврзани бидејќи Македонија доби право на користење на фондовите од програмата на ЕУ PHARE (PHARE) во 1996 год.

Косовската криза во 1999 е клучен момент за развојот на хуманитарен граѓански сектор во Македонија бидејќи *„кризата привлече значителен број големи меѓународни хуманитарни агенции и значителни ресурси, кои влијаеја на општествено-хуманитарниот карактер за развојот на настаните во граѓанскиот сектор во период од неколку години”*⁴. Потоа, вооружениот конфликт помеѓу Владата и етничките Албански сили беше повод за тешка и интензивна дебата која уследи, а се однесуваше на улогата и важноста на граѓанскиот сектор. Како резултат на меѓународното спонзорство, тековната влада остро го напаѓаше граѓанскиот сектор, сметајќи ги нивните коментари и забелешки како

² Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество:2012-2017, Влада на Република Македонија, 2012

³ Долг пат кон поголема граѓанска вклученост – Аналитички извештај, CIVICUS: Индекс на граѓанското општество во Република Македонија, кој го изготви Македонски центар за меѓународна соработка, стр. 20, 2011 (достапен на: <https://civicus.org/downloads/CSI/Macedonia.pdf>)

⁴ Долг пат кон поголема граѓанска вклученост, op. cit.

наклонети кон меѓународната заедница – на пр. земајќи го предвид тежнењето на државата за приклучување кон ЕУ и НАТО.

Без оглед на сè, процесот на евроинтеграции напредуваше бргу и во 2001 беше потпишана Спогодбата за стабилизација и придружување, која стапи на сила во 2004 година; државата доби кандидатски статус во декември, 2005 година – европските вредности се ширеа како меѓу граѓанскиот сектор, така и во македонското општество. Тоа значеше и нови можности за финансирање на македонското граѓанско општество, а јакнењето на граѓанскиот сектор се сметаше како еден од столбовите на европското проширување: *„Европските интеграции ќе бидат моќна движечка сила за понатамошен развој на граѓанското општество. Граѓанските организации веројатно ќе бидат субјекти кои ќе ги применуваат новите вредности, како што е партиципативна демократија, вклученост, еднаквост, транспарентност и отчетност. (...) Граѓанското општество исто така ќе игра важна улога во остварување на единство помеѓу балканското општество од една страна кое истовремено е традиционално, мултикултурно и мултиетничко и пост-модерна Европа од друга страна. Европската интеграција, заедно со приоритетите на странските донатори кои се упатуваат кон други држави и региони, претставува предизвик за Македонскиот граѓански сектор кој се обидува да се вкорени во државата уште подлабоко, да развие локално финансирање и да го продолжи процесот на градење на вистинско граѓанско општество“.*

Во тој период сè беше поставено за дополнително да се структурира организацијата, јавното финансирање и законодавната страна на граѓанскиот сектор.

2.2. Обиди за структурирање на процесот и соочување со предизвиците на граѓанските организации

Правната рамка која се однесува на граѓанските организации во Македонија се уредува со Законот за граѓански здруженија и фондации кој беше усвоен 1998 год. Здружение на граѓани може да основаат пет возрасни граѓани на Република Македонија, додека, пак, фондација може да основаат еден или повеќе основачи. Во март, 2007 год., беа воведени промени со кои се поедноставуваше постапката за регистрација и се усогласи овој закон со останатите нови закони. Овој закон, според европските стручњаци, помогна во натамошно поедноставување на процесот на основање здружение: *„Постапката за регистрација на граѓанска организација беше една од наједноставните и најбрзи-*

⁵ Долг пат кон поголема граѓанска вклученост, op. cit.3

те во Европа, за што беа потребни само 5 дена по доставување на целосната документација⁶.

Со помош на европската поддршка (CARDS програма), македонската влада започна со примена на структурни реформи кои се однесуваа на владеењето на правото, и уште повеќе, развојот на граѓанскиот сектор. Во периодот помеѓу 2004 и 2006 год. беа оформени 8 ресурсни центри за НВО, а беше инициран и Саем за НВО во 2002-2003, а успешно се одржа во 2004⁷, кој воедно беше и форум за граѓанските организации, а проектот за јакнење на капацитетите на граѓанскиот сектор беше имплементиран од 2005 до 2007⁸.

Список на проекти на граѓанските организации кои ги поддржала ЕУ (1997-2007):

Проект на PHARE беше имплементиран во 1997 - 1999 за „Развој на регионални ресурсни центри“, кој целеше кон НВО, додека програмите на ЕЧНО нудеа дополнителни активности во областа на услуги во заедницата. КАРДС (CARDS) 2002 вклучуваше и програма за јакнење на НВО, со акцент врз изградба на капацитетите на НВО и поддршка за соработката помеѓу самите невладини организации, но и помеѓу НВО и локалните власти.

КАРДС 2003 се фокусираше на воспоставување на национална мрежа за лобирање и застапување - градење на капацитетите на граѓанските организации, но и градење на институционалните капацитети за издвоени обединувачки организации на граѓанското општество.

КАРДС 2004 имаше акцент на обезбедување помош на Владата во развој на стратегија за третиот сектор и воспоставување на оддел за граѓанско општество во Владата. Овој проект даде 4 главни резултати:

(1) Стратегија на Владата за соработка со граѓанското општество, со вклучување на мапирање и споредба на сличните практики во останатите држави од транзицијата во насока на соработка со владите и граѓанското општество. Врз основа на мапирањето и споредбата, стратегијата вклучувала препораки за специфичниот контекст на државата;

(2) разви план за обука и изградба на капацитети и во процесот на имплементација се разгледувало прашањето од потреба за изградба на

⁶ *Извештај за проценка на потребите на РМ, јануари, 2010*, SIPU International AB Sweden • Центар за унапредување на граѓанското општество Босна и Херцеговина • Фондација за развој на човекови ресурси, Турција • Фондација за поддршка на локалната демократија, Полска • Партнерска фондација за локален развој, Романија за TACSO – Техничка поддршка на граѓанските организации во корисничките на ИПА – договор EuropeAid/127427/C/SER/Multi/5

⁷ Напис за овој саем може да се погледне на Балканската мрежа за развој на граѓанско општество: <http://www.balkancsd.net/biggest-annual-2004-ngo-event-celebrated-in-the-spirit-of-macedonian-eu-integration/>

⁸ *Стратегија за соработка на владата со граѓанскиот сектор: 2007-2012*, Влада на Република Македонија, јануари 2007, стр. 16



капацитети за одделот и воспоставување на лица за врска во останатите владини институции;

(3) Беа развиени и имплементирани мерки за видливост во тесна соработка со персоналот во одделот. Тие мерки на видливост опфаќаа веб-страница, публикации, материјали за делење, активности за вмрежување, конференции и останати активности кои допираат до граѓанското општество во државата;

(4) Беа развиени препораки за поставување критериуми за транспарентна селекција, како и постапки за селекција за пружање на поддршка на граѓанските организации од страна на владата врз основа на конкурентност. Од тие препораки беше изработен нацрт-систем за распределба на буџетот за поддршка на граѓанските организации.

Покрај тоа, Владата ја усвои иницијативата за воспоставување на Оддел за граѓанско општество во Секретаријатот во ноември, 2004 година. Тука јасно се изразува војата на Владата да изгради доверба и соработка со граѓанскиот сектор. Иницијативата јасно ја потврдуваше целта на Владата понатаму да ја истакнува важноста на активностите на граѓанскиот сектор и беше нагласена потребата да се развие специфична програма за соработка. Оваа добра воља беше подоцна потврдена со усвојување на стратегијата за соработка помеѓу владата и граѓанскиот сектор во 2007 год., а втората стратегија беше усвоена во 2012 со финансиска и техничка поддршка на ЕУ за да се проценат потребите на граѓанското општество и да се изготват стратегиите⁹.

Стратегијата за соработка помеѓу владата и граѓанското општество целеше кон подобрување на систематските услови за да се поттикне одржлив развој на граѓанскиот сектор. Што се однесува на првата стратегија, Македонија беше една од првите држави на Западниот Балкан која усвои четиригодишна стратегија за соработка со граѓанските организации. Во 2007, граѓанските организации ја проценија стратегијата за 2007 како критична за примената на клучните закони кои го подобруваа правното опкружување. Сепак, останаа неколку предизвици. Првин, граѓанското општество не беше консултирано во процесот на одлучување. Владата усвои кодекс за да го олесни учеството во развојот на политиките, меѓутоа тој никогаш не беше делотворно применет по-

⁹ Техничка помош за граѓанското општество (TACSO) 1 Проектот започна во август, 2009, и беше продолжен во 2011, а официјално беше затворен во 2013. Проектот TACSO 2 отпочна во септември, 2013 и ќе биде во имплементација до август, 2017. Овие проекти ги финансира Европската комисија и наменети се за граѓанскиот сектор во повеќе држави. Мисијата на TACSO е да се зголеми и подобри капацитетите и активностите на граѓанските организации, како и нивната демократска улога. Преку активностите за градење на капацитети на TACSO, како и преку поддршката и помошта, целта е да се создаде зајакнато граѓанско општество и да се создаде опкружување и култура која е благонаклонета кон граѓанското општество. Повеќе информации на: www.tacso.org

ради недостиг од структуриран механизам за консултации. Второ, недостатокот од домашни финансии и зависноста на граѓанскиот сектор од странски извори влијаеше на одржливоста и способноста активно да учествуваат и да си ја одиграат својата улога во консултациите. Понатаму, граѓанските организации кои ја критикуваа владата поради недоволна инклузивност беа цел на разни органи. Сходно на оваа ситуација, процесот за развој на Стратегијата за 2012-2017 беше сосредоточен на овие предизвици. Во процесот беа истакнати добрите практики бидејќи стратегијата беше заснована на начелото на вистинско учество како најделотворен начин да се изработи квалитетен документ и да се создаде сопственост во имплементацијата. Во неа се нагласување и важноста на инклузивноста, која создаде доверба меѓу чинителите и постави пример за идни реформи.

Стратегијата за 2012-2017 ја воспостави насоката за реформите во областа на соработка на владата со граѓанските организации, како и развој на самите граѓански организации. Документот е ускладен со европските иницијативи и трендови за добри практики во институционализирање на меѓусекторската соработка. Стратегијата целеше кон:

- Јакнење на постоечките и создавање на нови механизми за соработка;
- Создавање на погодно опкружување за граѓанското општество;
- Поттикнување граѓанска активност и вклученост во иницијативи за економски развој;
- Овозможување на учество на граѓанското општество во создавање на политиките и во процесот на евроинтеграции¹⁰

Со помош на кодексот на однесување и разни закони, Владата создаде услови за учество на граѓанското општество во креирање политики:

- Граѓанските организации имаат пристап до нацрт-законите и документите од стратешка важност (вклучувајќи ги стратегиите и акцискиот план) на еден заеднички портал
- Секое Министерство би требало да ги објавува на својот портал и/или на веб-страница нацрт-законите и стратешките документи.
- Секоја регистрирана граѓанска организација може да праќа коментари за нацрт-законот или да праќа предлози преку централниот портал, а секоја институција е обврзана да даде одговор, без оглед дали се работи за позитивен или негативен.

Овие први чекори за отворање можност за граѓанскиот сектор да го каже својот став во процесот на создавање политики имаше огромни

¹⁰ Стратегија за соработка помеѓу Владата и граѓанското општество: 2012-2017, Влада на Република Македонија

последници кога станува збор за процесот на евроинтеграцијата, бидејќи процесот на проширување на ЕУ вклучува институционални реформи за државите-кориснички вклучувајќи и неколку нови закони и подзаконски акти. Па така, со стратегијата од 2012 веќе постоеја корени за очекуваниот одржлив развој на македонскиот граѓански сектор и неговото учество во создавање политики, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на европски прашања. Што се однесува до имплементацијата, за жал, резултатите беа послаби од очекувањата...

2.3. Прилагодена рамка за граѓанско учество во јавните политики, но недоволна имплементација и заемна доверба

Секоја година, Балканската мрежа за развој на граѓанското општество, НВО со седиште во Скопје која има разграноци низ Западниот Балкан, и Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) ја набљудуваат состојбата на граѓанскиот сектор и изготвуваат национални и регионални извештаи¹¹.

Извештајот кој се однесува на мониторингот за создавање опкружување за развој на граѓанското општество е клучна активност на проектот кој го финансира Европската комисија насловен „Законодавство за граѓанското општество на Балканот – Јакнење на потенцијалите и капацитетите за застапување и мониторинг на граѓанските организации“. Извештајот за првпат беше изработен во 2013 и претставува прв извештај од тој тип на годишна основа. Мониторингот е заснован на Матрица за мониторинг (ММ) за Создавање опкружување за развој на граѓанското општество (CSDev) која ја развиле организациите кои членуваат во Балканската мрежата за развој на граѓанското општество, со поддршка на Извршната канцеларија на Балканската мрежа и Европскиот центар за непрофитно право.

Изданието на овој извештај од 2015 (објавено во 2016) го нагласува огромниот јаз помеѓу законодавството и имплементацијата на одредбите врзани за учеството на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики: „за *клучните недостатоци во амбиентот, и покрај тоа што досега е нагласено во неколку документи, како што е Стратегијата за соработка помеѓу владата и секторот граѓанско општество или извештајот на ЕУ за напредок и останати извештаи на локални и меѓународни организации, сепак не се наоѓа политичка волја и интерес од страна на владата, а постоечките недостатоци се повторуваат или се зголемуваат со текот на време. Во првата област, зголемен е*

¹¹ <http://monitoringmatrix.net/monitoring-matrix/civil-society-and-civil-society-development-in-macedonia-2014/>

јазот помеѓу законодавството и неговата примена со која се гарантира слобода на здружување, собирање и изразување. Ова се должи на забележителните кршења на правото на собирање и позачестената пракса на само-цензура како и грижата од страна на граѓанското општество. Понатаму, наодите кои се однесуваат на клучните работи од втората област (владино финансирање и правни регулативи за даночни закони) се, исто така, влошени. Влошувањето се должи на полошата положба на граѓанските организации во споредба со субјектите кои остваруваат добивка според даночните закони. (...) Зголемената правна несигурност (голем број измени и дополнувања на закони во 2015) и усвојување на закони по итна постапка, притоа не вклучувајќи ги граѓанските организации, довело до полош амбиент во кој работат истите тие граѓански организации. Покрај тоа, една година подоцна не се бележи напредок во воспоставување на совет за развој на граѓанското општество¹².”

Состојбата носи сериозни последици по граѓанскиот сектор и неговата улога и учество во процесот на евроинтеграциите: условите за заемна доверба не се исполнети и постојат сомнежи дека не постои добра волја кај институциите, вклучувајќи го и Секретаријатот за европски прашања, да постапуваат на транспарентен и инклузивен начин. „Во 2015 се бележат значителни отстапувања од стандардите за вклученоста на граѓанското општество во изготвување на закони и политики. Само еден мал дел (16%) од нацрт-регулативите кои биле разгледани во 2015 во Парламентот биле објавени на владино ниво преку ЕНЕР (ENER) за електронски консултации, а процентот на останатите консултативни механизми е уште понизок. Се јавуваат бројни отстапувања (39%) за минималните рокови, дури и оние кои биле поставени на ЕНЕР, а постои и честа пракса да се усвојуваат клучни измени без вклученоста на граѓанскиот сектор. Налик на оваа ситуација, организациите на граѓанско општество се вклучени на многу ниско ниво во законодавниот процес на Парламентот¹³.”

Извештајот на Европската комисија за напредокот на државата од 2015 ги истакнуваше истите согледувања: „Сепак, вклученоста на организациите на граѓанско општество во креирање политики и изработка на законите е недоволна. Единствениот електронски регистар на

¹² Балканско законодавство за граѓанско општество: Јакнење на потенцијалите и капацитетите за застапување и мониторинг на организациите на граѓанско општество Мониторинг матрица за создавање на амбиент за развој на граѓанското општество – 2015, Балканска мрежа за развој на граѓанското општество, 2016

¹³ Балканско законодавство за граѓанско општество: Јакнење на потенцијалите и капацитетите за застапување и мониторинг на организациите на граѓанско општество Мониторинг матрица за создавање на амбиент за развој на граѓанското општество – 2015, Балканска мрежа за развој на граѓанското општество, 2016

законски акти не се користат за онлајн консултации за најголем број нацрт-закопи. Најкраткиот период за консултации и обврска да се даде повратна информација на коментарите не се целосно усогласени. Кодексот на добри практики за учество на граѓанските организации во процесот на креирање политики не е потполно применет. На локалната власт и недостасува капацитет за да обезбеди соработка со организациите на граѓанското општество¹⁴.”

И покрај тоа што Секретаријатот за европски прашања, заедно со останатите институции, развива свои постапки за да го вклучи граѓанскиот сектор во програмирањето и мониторингот на помошта од ЕУ, мора да се признае дека општата состојба не е многу поволна за отворена јавна расправа и граѓанското учество во креирањето политики.

3. Улогата на ОГО во процесот на ЕУ-интеграции: јавна расправа, кревање на свеста и мониторинг на поддршката од ЕУ

3.1. Основање на Национален совет за евроинтеграции во Парламентот: главна структура за јавна расправа околу прашањата врзани за ЕУ.

Националниот совет за евроинтеграции беше основан во 2007 со цел *“да ги зајакне активностите и одговорностите на сите важни национални и останати тела и институции кои ќе обезбедат усогласено и координирано делување во пристапниот процес на Р.М. во ЕУ”*¹⁵.

Со Советот претседава член на Парламентот од главната опозициска партија и го сочинуваат 15 членови и 9 заменици.¹⁶

Од овие членови, покрај претставниците на Собранието и неговите назначени тела и претставници од државните институции, постојат места и за академиците (1 место за претставник на МАНУ) и за медиумите (едно место за претставник од Здружението на новинари на Македонија), како и локалната самоуправа (едно место за Заедницата на единици на локална самоуправа). Само тие претставници се сметаат за членови на Советот и имаат право да го дополнуваат и да разговараат за дневниот ред. Граѓанското општество не се смета за член на Советот, но сепак има некои „претставници: *„Останати претставници кои може да учествуваат во работата на Советот треба да: (...) се претставници на Стопанската*

¹⁴ Работен документ на персоналот на Европската комисија за РМ Извештај 2015 Документот е поткрепен со Соопштение од комисијата до европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален совет и Комитетот на региони, стр.9, 10 ноември 2015, Европска комисија

¹⁵ Член 1. Од Одлуката за воспоставување на Национален совет за евроинтеграции од страна на Собранието на Република Македонија – седница одржана на 19ти ноември, 2007, Службен весник бр. 140/2007

¹⁶ Член 1. од одлуката за дополнување на одлуката за воспоставување на Национален совет за евроинтеграции, Собрание на РМ – сесија одржана на 6ти јуни, 2011, Службен весник бр. 91/2011

комора, религиските заедници, граѓанската платформа на Македонија, научници и стручњаци од области кои се важни за преговарачкиот процес и останати¹⁷.” Моментално има еден претставник од Собранието на Стопанска комора на Македонија, еден претставник од Унијата на Стопански комори, еден претставник од Унијата на синдикати, еден претставник од Унијата на независни и автономни синдикати на Македонија, еден претставник од Граѓанската платформа на Македонија (вкупно 6 претставници)¹⁸. „Граѓанската платформа“ е сочинета од 30 претставника од различни НВО и има непартиски пристап; таа е воспоставена во 2004 со цел да ја зајакне соработката помеѓу граѓанските организации, Владата и законодавното тело околу креирање политики¹⁹. Некој може да рече дека создавањето на Советот, од гледна точка на составот на претставниците, и не е многу урамнотезен, со оглед на тоа што се чини дека религиските заедници како кохерентна група имаат голема застапеност во споредба со останатите. Без оглед на сè, според Деловникот на Националниот Совет за евроинтеграции, седниците на Советот се отворени за јавноста, а правилото за донесување одлуки е според консензус. Ова објаснува доволно зошто Советот играше одлучувачка улога во поновата историја на процесот на евроинтеграции на Македонија. На пример, Пристапниот дијалог на високо ниво беше можност да се организираат јавни расправи, понекогаш со претставници на високо ниво од Европската комисија (вклучувајќи го и комесарот за проширување), а секогаш имало претставник и од граѓанските организации.

Силата и улогата на ова тело дефинитивно зависи од политичката ситуација во државата: претседавачот е секогаш од најголемата опозициска партија²⁰. На пример, не беше одржан состанок на Советот кога опозициската партија го бојкотираше Собранието од април, 2014, до септември, 2015. Тоа се чини дека е штетно за инклузивниот пристап на евроинтеграциите со оглед на тоа што, од 2009 наваму Советот организираше расправи за Националната програма за усвојување на европското законодавство (НПУЗ) и објавува мислење за стратешката годишна програма. Овие расправи и работни седници кои се однесуваат на Националната програма за усвојување на европското законодавство се веројатно најважните седници на Советот кога станува збор за граѓанското учество во креирањето на политики: НПУЗ го дефинира работниот план на Владата за претстојната година во сферата на реформи за евроинтеграции; тоа е многу напредна

¹⁷ Член 5 од Одлуката со која Собранието го воспоставува Националниот совет за евроинтеграции – седница одржана на 19ти ноември, 2007, Службен весник бр. 140/2007

¹⁸ <http://sobranie.mk/national-european-integration-council-2014-2018.nspix>

¹⁹ Состанок со претставниците од Одделот за поддршка на Националниот совет за евроинтеграции од Собранието на Република Македонија, 18ти април, 2016

²⁰ Член. 1 од Одлуката за дополнување на одлуката за воспоставување на Национален совет за евроинтеграции, Собрание на Р.М. – седница одржана на 6ти јуни, 2011, Службен весник бр. 91/2011

фаза од процесот на креирање политики каде граѓанските организации и останатите важни чинители може да разговараат за годишниот план, реформите и планираните мерки за имплементација. Како што веќе беше истакнато, граѓанските организации би требало да имаат пристап до кој било нацрт-закон за да можат да ги достават своите коментари. Меѓутоа, сигурно дека претставува предност да се биде дел од дискусијата од самиот почеток кога концептот на законот сè уште се наоѓа во процес на консултации.

Од самото основање, Националниот совет за евроинтеграции одржал околу 30 јавни расправи за европски прашања. Тие расправи може да опфатат јавно сослушување на претставниците на граѓанските организации на одредена тема.

На пример, во ноември-декември 2015, беше организирана расправа за примената на реформите кои се врзани за поглавјето 23 и 24 од процесот на интеграција (судство и внатрешни прашања), на која свое излагање имаше „Мрежа 23²¹“. Беше организирана и дебата за Законот за енергија и неговите последици, кој е врзан за Европското законодавство во областа на Животната средина и климатските промени.

Во тој случај, Националниот совет за евроинтеграции може да се смета како столб во јавната расправа за процесот на евроинтеграции во поглед на транспарентен, инклузивен и експертски пристап. За дополнително да се зајакне инклузивноста на Советот во иднина, би било соодветно да се разговара за составот, бројот на претставници од граѓанскиот сектор и нивната точна улога, надлежности и права на претставниците во споредба со членовите на Советот.

3.2. Мониторинг над помошта од ЕУ: улогата на граѓанските организации во мониторингот и програмирањето на фондовите од ИПА

Секретаријатот за европски прашања (СЕП) и, секако, делегацијата на ЕУ во Скопје (ДЕУ) се главните формални организации кога станува збор за јавни и граѓански консултации кои се однесуваат на прашањата поврзани со евроинтеграциите.

Делегацијата на ЕУ во Скопје е еден од главните поддржувачи за учество на организациите на граѓанско општество (со оглед на тоа што учеството на овие организации во креирањето на политики се смета за дел од патот кон евроинтеграции и дел од европското законодавство²²), особено кога станува збор за евроинтеграциите и поврзаните фондови

²¹ http://www.epi.org.mk/projects.php?prog_id=10

²² Европската унија создаде механизам „Олеснување за граѓанското општество“ со кој се нуди поддршка на граѓанските организации во оние држави кои сè уште не се дел од ЕУ. Ова олеснување вклучува грантови за организациите, од Западен Балкан за нивните проекти, како и „Техничка поддршка за организациите на граѓанско општество – ТАСО“.



од ИПА за поддршка. Од самиот почеток на воспоставување на односите помеѓу Република Македонија и Европската унија, ДЕУ организира редовни и тематски состаноци за консултации. На тие состаноци првин организациите на граѓанско општество и останатите чинители (билатерални донатори, меѓународните финансиски институции, бизниси...) се упатуваа во темата на европското законодавство и работниот план на Владата за имплементирање на односните реформи. Од самото воведување на состаноците, тие дефинитивно претставуваат корисен материјал за ДЕУ да изработи свои годишни извештаи за напредок што државата го остварила во дадена област при пристапувањето. Меѓутоа, може да се рече дека се подобро организирани за да добијат повратна информација од граѓанското општество по процесот на креирање политики отколку претходно. Со регионален пристап на финансирање на граѓанските организации, ЕУ во државите-кандидати, а особено во Македонија, е расположена да ја унапредува граѓанската посветеност и активности кои се однесуваат на приоритетните поглавја од процесот на евроинтеграции, како што се човекови права, борбата против дискриминацијата, владеење на правото, животната средина итн. Делот на ЕУ со давање грантови и нивното учество во граѓанскиот сектор и јавните политики е дефинитивно витална алатка за мноштвото НВО-а кои работат во секторските области кои се однесуваат на европските поглавја или интеграцијата во ЕУ во целост.

ДЕУ во Скопје во еден транспарентен процес и тесна соработка со СЕП, го поддржува новиот програмски период на инструментот за претпристапна помош (ИПА2) „Механизмот на ИПА2 за организации на граѓанско општество –IPA2CSO²³“. Овој механизам би требало да послужи како можност за граѓанскиот сектор и НВО во Република Македонија да ги разменат своите гледишта и да ги споделат очекувањата, ставовите и можните грижи, првин тие меѓусебно (на работилници), а потоа и со домашните и европските институции. Работата е организирана во секторски работни групи, следејќи ја општата изграденост за имплементацијата на фондовите од ИПА, како што е опишано во „Индикативниот стратешки план“ за Македонија. Работата ја координира Македонскиот центар за европски обуки. Оваа НВО, која е формирана во 2002, првин претставуваше центар за обука на организации од граѓанското општество и останати организации поврзани со европски прашања, евроинтеграциски процеси итн. Сега функционира повеќе како тинк-тенк кој работи на европски прашања со многу добар придонес во политиките кои се однесуваат на ЕУ и покажува признаена стручност за овој аспект. IPA2CSO се имплементира со по-

²³ Излагање на почетниот настан за механизмот е прикажано тука: <http://mcet.org.mk/news/kuGbedAM6657woJpo>

мош на други организации, како на пр: Реактор, Зенит и Еко-свест (сите од непрофитниот сектор). Досега, повеќе од 150 македонски НВО зедоа учество во процесот и понудија вредни совети и препораки во нивната работна област по однос на тековните и идните активности кои ги поддржува ИПА2. Најголем дел од содржината на повратната информација се фокусира на недоволниот процес на консултации во тие сектори поради недоволно време или можност за увид во придонесот на НВО секторот во изготвувањето на законите или стратегиите. Денес, главен проблем е координација на работата на граѓанските организации со една од државните институции. Секретаријатот за европски прашања, од самите почетоци, во времето кога беше само оддел посветен на евроинтеграциите, навикнат е да работи со граѓанскиот сектор. До 2015, работата беше главно неформална. Граѓанските организации би можеле да бидат повикани да учествуваат во работата на назначените работни групи ако темата е поврзана со поглавјата за интеграција, за имплементација на годишната Национална програма за европското законодавство – меѓутоа тоа не е задолжително и, во пракса, ако може да им се верува на претставниците на граѓанскиот сектор кои ги сретнавме за изработка на овој труд, тоа во пракса не се случува често.

Кога станува збор за мониторинг и за програмирање на помошта од ЕУ, ситуацијата е многу построкурирана: комисијата за мониторинг на фондовите од ИПА, со која претседава заменик-министерот за европски прашања како национален координатор за ИПА (НИПАК), ги вклучи граѓанските организации од самиот почеток во процесот на Децентрализиран менаџмент од 2009 година. Придонесот што го дале организациите на граѓанското општество се смета за оскуден од двете страни, главно поради недоволно познавање (и сложеноста) на постапките за ИПА и непознавањето на улогата и обврските на Комисијата за мониторинг на ИПА. За новиот програмски период (2014-2020), правилата на Европската комисија велат дека Комисијата за мониторинг треба да ги вклучи и граѓанските организации. Така и постапуваат, а изборот на организации е дискреционо право на канцеларијата на НИПАК од списокот кој е составен по јавен повик за интерес²⁴.

Состојбата може понатаму да се зајакне од гледна точка на програмирање на помошта од ЕУ за период 2014-2020. Пред се, СЕП со финансиска и логистичка поддршка на ГИЗ почна да развива нов пристап во работата на комисијата, на еден построкуриран, интегриран и транспарентен начин²⁵. Оваа нова методологија се обидува да ги поврзе разните комисии на ЕУ кои се тематски и функционално поврзани и да воспоста-

²⁴ Објавено на веб страницата на СЕП: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=706#.VyiRqPmLTIU>

²⁵ "Нов пристап кон координаторот за секторски политики", СЕП со ГИЗ "Поддршка за СЕП" тим на проектот, март 2016 година

ви заеднички одредби за нивните деловници. Учеството на граѓанските организации, како и на економските, социјалните и партнерите за животна средина е опционално на состаноците на координаторите за национални политики, како и на состаноците за програмирање и управување со ИПА и координативните средби со донаторите, но учеството е задолжително на состаноците за мониторинг над ИПА фондовите. Кога станува збор за опционото учество на граѓанските организации во програмирањето на фондовите од ИПА2, СЕП како координативно тело за помошта од ИПА, распиша конкурс целејќи кон сите организации на граѓанското општество во државата, со барање да се регистрираат на веб страницата на СЕП и да го наведат секторот во кој сакаат да бидат дел од работната група. Списокот на граѓанските организации е достапен и јавен на веб страницата на СЕП. Следствено, секоја секторска работна група е предводена од најсоодветната државна институција која е одговорна да избере од списокот на граѓански организации или некоја организација вон списокот што ќе биде дел од работната група. За жал, учеството на граѓанските организации не е задолжително ниту во регулативите на ИПА, ниту во националните регулативи. Покрај тоа – ова се наведува и во делот за НВО во првиот документ на IPA2CSO – дека не постојат заеднички одредби за организирање на процес на консултации, нема начин како да се задржат придобивките од граѓанското општество во работните групи и слични работи.

Во принцип, се е засновано на добрата волја на водечките институции и дали тие развиваат или не развиваат вистински и соодветен процес на консултации во работната група.

Неформални разговори помеѓу граѓанските организации, економските чинители, медиумите и претставниците на македонската младина од една страна и заменик-премиерот за европски прашања од друга страна започнаа да се одржуваат пред 2 години. Овие консултации се сметаа за неопходни поради политичката криза и нејзините последици по процесот за евроинтеграции. За жал, не постојат ниту записници од тие состаноци, ниту податоци за барањата од граѓанскиот сектор и одговори од институциите. Значи, доколку идејата се чинела прифатлива, тогаш би било неопходно да се овозможи транспарентна постапка или барем достапни записници со цел да се зајакнат и создадат услови за кредибилен процес.

3.3. Други активности кои ги вршат граѓанските организации врзани за евроинтеграциите

Разни организации на граѓанското општество работат во областа на евроинтеграции во Македонија. Мал број од нив можат да се сметаат



за совршени стручњаци за европски прашања и политики, а неколку од нив се активни во секторските области од кои дел се однесува директно на поглавјата од европското законодавство.

Македонскиот центар за европски обуки²⁶ и Институтот за европски политики²⁷ веројатно се стручно најквалификувани граѓански организации за европски прашања. Овие две НВО функционираат како тинк-тенк и самите создаваат и работат на политики, извештаи, инфо графички и настани поврзани со процесот на евроинтеграции на Македонија. Македонскиот центар за европски обуки – МЦЕО е непрофитна организација која е основана во 2002 со цел да учествува на „европеизација“ на државата, вклучувајќи ги европските политики и вредности. Од самиот почеток, МЦЕО главно работеше на обука на граѓанските организации, јавната администрација, медиумите, итн. Низ обуките поминаа вкупно 8.000 луѓе за време на 1.400 дена обуки кои се одржуваа во периодот 2002-2007. Од 2007, МЦЕО ја смени својата главна цел и се пренасочи на изработка на документи за политики кои се однесуваат на користењето на фондовите од ИПА и некои поважни прашања поврзани со процесот на евроинтеграции – како што е поглавје 23: владеење на правото. Тие објавуваат годишен „Извештај за мониторинг на пристапувањето“ кој се однесува на искористувањето на фондовите од ИПА и на главните предизвици со кои се соочува државата во областа на евроинтеграции во изминатата година и следната година. На пример, во јануари, 2014 тимот на МЦЕО издаде документ за политики на 10 страни за **„Политиката за конкуренција и нејзината примена во Република Македонија“**²⁸ која, според разни чинители, е добро документиран и го појаснува процесот дури и за стручњаци во областа.

Институтот за европски политики беше оформен неодамна²⁹ и од самиот почеток целеше кон обезбедување стручност и давање предлози поврзани со процесот на евроинтеграции. Неговите цели се³⁰:

- Да се создаде јавен простор за размена на мислење кои ги опфаќаат одлучувачите и чинителите во создавање на Европските стратегии и политики.
- Да се крене свеста на јавноста и на одлучувачите за политиката за евроинтеграции
- Унапредување на критичкото размислување, истражување и анализа во создавање и примена на стратегии и политики за евроинтеграции.

²⁶ www.mcet.org.mk

²⁷ www.epi.org.mk

²⁸ Документот е достапен на следниот линк:
<http://mcet.org.mk/gridfs/data/id/0d152ffeb0ae410cd2cd212a>

²⁹ Институтот беше регистриран во Централниот регистар на Р.М. на 11 март, 2011

³⁰ <http://www.epi.org.mk/aboutus.php>



- Унапредување на регионалната соработка и придонес кон расправата за проширување и европеизација во регионот и пошироко
- Развој на дијалог за евроинтеграции помеѓу граѓанските организации во Република Македонија, во регионот и во ЕУ

Институтот го раководи Малинка Ристевска-Јорданова, поранешен државен советник во СЕП и во Министерството за информатичко општество и администрација. Во Институтот за европски политики работи персонал врвни експерти за европски политики и европското законодавство, кои се поврзани со секторските јавни политики. Досега издале различни извештаи и документи за политики кои се однесуваат на неколку области од европското законодавство, особено на поглавјето 23 – владеење на правото. Во последните месеци, во текот на политичката криза и улогата која Европската комисија и ДЕУ ја зазедоа како посредници помеѓу политичките лидери, Институтот за европски политики ја има улогата на надзорник на примената на „итните реформски приоритети“ кои ги воспостави ЕУ. Беа изработени инфо графици и извештаи за да се крене свеста кај граѓаните на Македонија и одлучувачите за примената на неопходните реформи, а „Мрежа 23“, која е дел од ЕПИ, изработи мошне вреден труд кој се однесува на реформите во владеењето на правото. Дури беше организирана и јавна расправа во Националниот комитет за евроинтеграции.

Институтот за европски политики на редовна основа врши мониторинг над искористувањето на фондовите од ИПА, ја следи реформата во јавната администрација, политиката за заштита на потрошувачите и за социјална заштита, сето тоа од гледна точка на интеграциска перспектива.

Ова поглавје не може да се заврши, а притоа да не се спомене напорната работа на секторските НВО. Животната средина и владеењето на правото се главните сектори во кои останатите НВО се активни во државата. Тие се запознаени и ги документираат соодветно своите активности во врска со европската перспектива и европското законодавство во дадените области. Реактор, Мост и Цивил се најактивните кога станува збор за јавната свест и активностите поврзани со владеењето на правото. Тие се дел од списокот на СЕП со организации на граѓанско општество за програмските активности за ИПА2, а некои од нив се и членови на комисијата за мониторинг на фондовите од ИПА2. Прашањата за животната средина и борбата против климатските промени се други теми кои се мошне популарни кај НВО секторот. Според

извештајот на ЕК за напредокот на државата во 2015³¹, на полето на животна средина, **„јавната комуникација и пристапот до информации за животната средина се подобрани, но јавни консултации сепак треба да се спроведуваат.“**

Според билатералните состаноци со претставниците на НВО кои се активни на ова поле и претставниците на Министерство за животна средина и просторно планирање, постигнат е напредок за консултации со граѓанскиот сектор преку процес на онлајн консултации и учеството на граѓанските организации на работилници³².

Во областа на заштита на правата на потрошувачите, здравство и образование, соработката помеѓу државните институции и НВО е помалку напредната поради помал број на НВО кои се достапни (и имаат доволно капацитети да работат на европското законодавство) и/или помалку волја од страна на државните институции да соработуваат со граѓанскиот сектор.

4. Заклучок: Што е следно? Која би можела да биде улогата на граѓанските организации за нов исчекор на државата на патот кон евро-интеграциите

„И покрај тоа што беше остварен напредок, организациите на граѓанското општество понатаму ја изразуваат својата длабока загриженост за тешкото опкружување во кое работат. Пријавуваат дека се предмет на остри критики од страна на политичарите и провладините медиуми, а владата пројавува ограничена посветеност за дијалог. За време на политичката криза во 2015, граѓанските организации секогаш играле конструктивна улога организирајќи бројни мирни протести кои ги преминувале етничките граници и барале поголема отчетност од политичарите. (...) Националните власти треба да го вклучат граѓанското општество во изработката на политиките и законодавството на поредовна основа и поделотворен начин“³³.

Како што нагласи и ЕК во својот последен извештај, повеќе напори треба да се вложат на подобрување на амбиентот отколку во нормативната страна кога станува збор за учеството на граѓанскиот сектор во креирањето на политики, а преку тоа и во прашањата за евроинтеграции.

³¹ Работен документ на персоналот на Европската комисија за РМ Извештај 2015 Документот е поткрепен со Соопштение од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален совет и Комитетот на региони, стр.67, 10 ноември 2015, Европска комисија

³² На пример, беше организирана работилница од страна на Министерството пред да се објави Националниот акциски план за борба против климатските промени (INDC), која беше отворена за НВО – меѓутоа некои од нив сметаат дека нивниот удел не бил земен предвид

³³ Работен документ на персоналот на Европската комисија за РМ Извештај 2015 Документот е поткрепен со Соопштение од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален совет и Комитетот на региони, стр.9, 10 ноември 2015, Европска комисија



Може да се рече дека СЕП заедно со ДЕУ во Скопје и со поддршка на Одделот за учество на граѓанскиот сектор кој е дел од Секретаријатот на Владата, развиваат корисни алатки за подобар амбиент за јавни консултации кои се однесуваат на европските прашања. Сепак, постои потреба да се зајакнат тие практични алатки и да се создадат услови за посистематичен пристап за консултации за јавни политики.

Заедничката доверба е клучна основа кога станува збор за учеството на граѓанскиот сектор во јавните политики. Нема потреба од големи промени во тековното македонско законодавство. Меѓутоа, без сомнение постои потреба да се сменат работите во поглед на имплементација. Што се однесува на процесот на евроинтеграции, СЕП, кој е веќе добар ученик за вклучување на граѓанското општество во своите постапки, треба да има уште позајакната улога и треба да има овластувања, на пример, подобро да го координира процесот на јавно учество во работната група за програмирање преку: доставување обрасци до ресорните министерства за да изработат деловници за процесот на консултации во комисијата за програмирање на ИПА; јакнење на мрежата за учество на граѓанските организации во изработката на политиките, како и мрежата на вишите службеници за програмирање за да работат на координиран начин и да изработат заедничка постапка за процесот на консултации која ќе биде задолжителна во секоја државна институција – да му се овозможи на Одделот за учество на граѓанските организации во Генералниот секретаријат на Владата да ја понуди својата поддршка за овие институции и да создаде посветен оддел кој ќе ги вклучи граѓанските организации во програмирањето и мониторингот на фондовите од ИПА во Секретаријатот за европски прашања.

Постоечките алатки, како што е порталот ENER и наменски портали на веб страниците на министерствата треба поредовно да се одржуваат – и да ги опфатат сите нацрт-закони, стратегии, акциски планови, подзаконски акти кои се однесуваат на прашањата за евроинтеграции за НВО секторот да може да ги пребарува. Постои посебна загриженост за подзаконските акти затоа што законот сам по себе не е доволно прецизен за граѓаните да можат да го разберат самиот закон, но и како тој би се одразил на нив.

Доколку треба да се користат итните постапки во Собранието, процесот за консултации може да биде прилагоден, земајќи ги предвид примерите на некои држави од соседството, како што се нагласува во трудот на Катери-

на Хаџи-Мицева – Еванс од 2010 година: „Компаративен преглед на европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста³⁴“.

Несомнено е дека временската оска, која ќе е сеопфатна и соодветна, треба да им е достапна на граѓанските организации за тие да можат да ги пратат своите коментари во догледно време – треба да знаат дали се работи за итна постапка или нормална процедура: 10 дена може да е премногу краток период. Како за крај, отчетноста е клучно прашање за сите чинители: Владата и нејзините институции, како и Парламентот и граѓанските организации треба подобро да го користат овој концепт. Во демократска држава секој граѓанин учествува во креирањето политики и закони, како и спроведување на реформи за кои се користат парите на даночните обврзници. Со оглед на тоа, секој чинител треба да им се обрати на граѓаните и да им даде можност да изреагираат, да бидат информирани за реформите и последиците од нивно воведување.

Логички гледано, добро познатите структурни потешкотии со кои се соочува граѓанскиот сектор во државата со години наназад – особено финансиските потешкотии – мора да го добијат заслуженото внимание и конечно треба да се оформи Совет за соработка помеѓу владата и граѓанското општество. Нацрт-одлуката за ова прашање чека веќе 2 години, а главните пречки за примена на оваа одлука не се ненадминливи, туку се работи за посветеноста на претседателот на советот и за урамнотежено решение помеѓу Владата и претставниците на граѓанскиот сектор. Таков еден совет несомнено би бил корисен, заедно со, да речеме, некаква граѓанска платформа, каде би се назначиле претставниците на граѓанското општество во Националниот совет за евроинтеграции. Тоа исто би било од помош и за подготовката на процесот за консултации, постапки и обрасци поврзани со евроинтеграциите.

На крај, Македонските институции би можеле понатаму да ги истражат можностите за создавање на механизам за граѓански иницијативи, овозможувајќи ѝ на секоја страна да ја оспори уставноста на законодавната одредба за време на сослушувањето пред административен или судски орган, доколку се смета дека текстот ги крши правата и слободите загарантирани со устав – и Европскиот суд за човекови права, со оглед на тоа што Македонија е членка на Советот на Европа. Овој вид на механизам веќе постои во законодавствата на одредени држави-членки и покрај тоа што се уште не е дел од европското законодавство. Без оглед на тоа, овој вид на иницијативи може да се смета како добар симбол на примената на владеење на првото

³⁴ Споредбен преглед на Европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста, Катерина Хаџи-Мицева – Еванс, Европски центар за непрофитно право (ECNL), издаден од страна на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) со мисија во Скопје и Македонскиот центар за меѓународна соработка – МЦМС Скопје за публикацијата „Транспарентност и јавно учество во процесот на составување на закони“, октомври, 2010



во една држава, како и добар начин да се поврати довербата на граѓаните во евроинтеграциите и институциите.

5. Благодарност

Пред се, би сакал да му се заблагодарам на заменик Премиерот задолжен за европски прашања и на неговиот персонал за сеопштата доверба кога го нарачуваа овој труд, а посебно му се заблагодарувам на г-дин Драган Тилев, државен советник за евроинтеграции и г-ѓа Орхидеја Каљошевска, државен советник за меѓународна и европска помош – канцеларијата на НИПАК.

Овој труд немаше да биде завршен без поддршката, трпението и издвоеното време на сите оние кои се согласија да разговараат на оваа тема со мене. Би сакал да им се заблагодарам на претставниците на следниве организации:

- Амбасадата на Франција во Скопје
- Делегацијата на Европската унија во Скопје
- Секретаријатот за европски прашања
- Собранието на Република Македонија
- Генералниот секретаријат на Република Македонија
- Македонски центар за европски обуки
- Институт за европски политики
- Балканска мрежа за развој на граѓанското општество
- Македонски центар за меѓународна соработка

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА (2020) –
ИСКУСТВА, ПРЕДИЗВИЦИ, ПЕРСПЕКТИВИ

ПРИЛОЗИ ОД МЕЃУНАРОДНАТА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ОДРЖАНА НА 6 МАЈ 2016 ГОДИНА

Издава:
Македонска академија на науките и уметностите
Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија

Јазична редакција и превод:
ДУИК „Констан“ - Скопје

Печат:
„Европа 92“ - Кочани

Тираж:
200 примероци

Поддржано од Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ)
во име на Сојузното министерство за економска соработка и развој (BMZ)

Поддржано од Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ)
во име на Сојузното министерство за економска соработка и развој (BMZ)