555 ДЕНА
КОНЗЕРВАТИВНО ВЛАДЕЕЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА

М-р Марија Стамболиева
М-р Драган Тевдовски
Александар Љ. Спасов

Март 2008

Издавањето на публикацијата е поддржано од
Фондацијата Фридрих Еберт
Канцеларија – Скопје

СОДРЖИНА

ВОВЕД 4

1. ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО 5
   1.1. Демократски институции и политичкиот дијалог 5
      1.1.1. Уставна и законска положба 5
      1.1.2. Општи констатации за односите на актерите во политичкиот систем на Македонија 5
      1.1.3. Влада - Претседател: Имаат ли чувство за општиот интерес на граѓаните? 6
      1.1.4. Собрание - гласачка машина или демократски дијалог? 6
   1.2. Јавна администрација-професионални бирократи или партиски плен? 8
   1.3. Правосудство - маѓепсан круг во барањето на правдата 9
      1.3.1. Судство - недостиг на независност и слаба ефикасност 9
      1.3.2. Јавно обвинителство - доцнење со реформите и нагласено влијание на политиката 10
   1.4. Корупцијата - сериозна пречка за Евро-атлантска интеграција 11

2. ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ 13
   2.1. Недоволен економски раст 13
   2.2. Неповолна структура на извозот и увозот 14
   2.3. Нивото на странските директни инвестиции не е подобрено 16
   2.4. Сивата економија и невработеноста 16
   2.5. Инфлаторни движења 17
   2.6. Монетарна и фискална политика 18

3. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА 19
   3.1. Нецелосни, несоодветни и некомплементарни политики за поттикнување на вработувањето 19
   3.2. Рестриктивен систем на социјална заштита - основа за социјална исклученост 20
   3.3. Нееднаквостите се продлабочуваат 21
   3.4. Социјалниот дијалог не функционира 23
   3.5. Здравствена заштита 24
   3.6. Образование и наука 25

БИБЛИОГРАФИЈА 27

ВОВЕД

Речиси на средината на мандатот на Владата[1] на Република Македонија, неопходно е да се направи систематски преглед на сработеното во изминатиот период, со цел да се согледа напредокот на Република Македонија во процесот на приклучување во Европското семејство, имајќи ги предвид пред сé состојбите со квалитетот на животот на граѓаните. Освен извештајот на Европската Комисија, кој што еднаш годишно го следи прогресот во исполнувањето на обврските за пристапување во членство, не постојат систематски анализи, кои би го следеле процесот на реформите, кои би дале оценка на преземените односно пропуштените мерки и со тоа би придонеле во создавање комплетна слика на состојбите во различни сфери од општествено-политичкиот живот.

Оттука, **целта на оваа публикација е да направи сеопфатна и објективна анализа на работењето на Владата**, земајќи го како појдовна точка моментот на нејзиното формирање во август 2006. При оценка на состојбите се земаат предвид затекнатите состојби на 26 август 2006 година и се следат промените до 03 март 2008 година. Како референца се користени определбите утврдени во Програмата за работа на Владата на Република Македонија 2006-2010 и реформите предвидени за спроведување преку Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ. При тоа се користени квалитативни и квантитативни анализи за процена на промените. Сепак, мора да се забележи дека често недостигаат целосни информации, како што се извештаи за работата на одделните Министерства или на Владата, па така анализата самостојно ги обработува и систематизира податоците кои се на располагање од различни извори. Анализата нема за цел само таксативно да ги наброи активностите на Владата, туку да го оцени нивниот директен и индиректен ефект врз квалитетот на животот на граѓаните во одредена област. Врз основа на направените согледувања и проценки, публикацијата има за цел да даде **препораки за избор на стратегија за справување со одредени проблеми и за подобрување на состојбите**.

Како приоритетни области оваа публикација ги издвојува тематските области во рамките на демократија и владеење на правото, кои се дел од политичките критериуми за членство во Европската унија, како и прашања од сферата на економско-социјалната област, кои се дел од економските критериуми за членство. Покрај како критериуми за членство, овие тематски области се издвоени и поради нивното значење за животот на луѓето во македонското општество. Идентификувани се *бројни недостатоци во (не)спроведување на реформите, кои од една страна за последица имаат уназадување или во најмала рака стагнирање во процесот на пристапување кон Европската унија, а од друга негативно влијание врз животот на граѓаните*. Како што ќе покаже понатамошниот текст, тоа се гледа од преземање чекори без соодветни извршени проценки и анализи на проблемите и потребите, преземање несоодвенти мерки или воопшто непреземање мерки, доцнење со реформите, предлагање некомплетни стратегии со често нејасна поделба меѓу целите и мерките за нивно постигнување, големо влијание на политиката наместо професионализација и почитување на принципите и правилата на игра.

Затоа, изминатите 555 дена од работата на Владата (26.08.2006-03.03.2008) оваа публикација ги сумира како три негативни оценки во индексот на Владата: 555.

Авторите

1. ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

1.1. Демократски институции и политичкиот дијалог

За изградбата и одржливоста на ефективна и функционална демократија клучно е функционирањето на демократските политички институции во секоја демократија, а особено во младите демократии како што е Република Македонија. Токму уставната поставеност на клучните демократски институции како и рефлексијата на правната положба врз нивните меѓусебни односи се предмет на оваа анализа. Во изминатиот период од 555 дена од изборот на актуелниот состав на Владата на Република Македонија после парламентарните избори на 5 јули 2006 година односите на двете гранки на двоглавата извршна власт (Претседателот на РМ и Владата) како и демократскиот капацитет и работата на Собранието на РМ беа клучни прашања во политичката дебата и извор на политички конфликти.

1.1.1. Уставна и законска положба

Согласно Уставот на Република Македонија Собранието на Република Македонија (македонскиот парламент) е носител на законодавната власт во Македонија. Главна надлежност на Собранието е носење закони (во што спаѓаат и уставните измени со што Собранието е и уставотворно тело). Втора основна надлежност на Собранието е избор на Владата и политичка контрола на нејзината работа во целина како колективно тело и поединечно на министерствата како највисоки управни органи.

Извршната власт е специфично поставена односно е бицефална (двоглава): ја сочинуваат Претседателот на Републиката како инокосен (едночлен) орган и Владата како колективно тело.

Претседателот иако е формално правно највисок носител на извршната власт, сепак претставува орган со голем број, претежно, протоколарни (церемонијални) овластувања. Сепак оваа институција има особено важни овластувања во надворешната и одбранбената политика што ја чини важен играч во политичкиот систем. Особено важни се овластувањата на Претседателот и во делот на прогласувањето на законите со указ и правото на суспензивно (одложно) вето со што се спречува влегувањето на одреден закон во сила и со тоа негово спроведување.

Владата е колективен орган и во реалната политичка интеракција претставува носител на најважните овластувања во извршната власт. Владата утврдува политики за спроведување на законите и носи уредби (најважни правни акти после законите) со кои ги детализира законите и со тоа практично го врши управувањето со секојдневната дејност на државата. Организацијата на Владата и начинот на работа се уредени со Законот за Владата и Деловникот за работа на Владата. Положбата и политичкото влијание на претседателот на Владата, иако нормативно уредено е, сепак, резултат на политичките капацитети на личноста која ја врши оваа функција. Политичкиот капацитет и влијание на актуелниот премиер, Никола Груевски, е од особена важност за односите во политичкиот систем и има централно место во понатамошната анализа.

1.1.2. Општи констатации за односите на актерите во политичкиот систем на Македонија

Парламентарите избори од 5 јули 2006 г. донесоа промена на силите на политичката сцена. Најмногу гласови доби десноцентристичката (според сопствена определба) ВМРО-ДПМНЕ и нејзината коалиција „За подобра Македонија“. Дотогаш владеачкиот СДСМ заедно со своите политички партнери од коалицијата „За Македонија заедно“ замина во опозиција. Иако ВМРО-ДПМНЕ самостојно освои само 37 пратеници заедно со предизборните коалициони партнери (Социјалистичката партија на Македонија и Либералната партија) и новите коалициони партнери Демократската партија на Албанците (ДПА) и Новата социјалдемократска партија на поранешниот политичар на СДСМ, Тито Петковски успеа да добие мнозинство од 63 пратеници и со тоа формираше Влада.

Општ впечаток за изборите беше дека ВМРО-ДПМНЕ не доби толку голема поддршка колку што СДСМ и тогашниот премиер Владо Бучковски изгубија гласови во споредба со претходните избори во 2002г. За споредба СДСМ со коалицијата во 2002 г. освои 49% од гласовите и 60 пратеници за разлика од 2006г. кога освои 32% од гласови односно 17% гласови помалку во вкупниот резултат и со тоа доби 32 пратеници (само СДСМ 24 пратеници). Демократската унија за интеграција, ДУИ, партија која ги застапува интересите на албанското население и се декларира како левоцентристичка, поранешен партнер на коалицијата на СДСМ во Владата, освои 14 пратеници односно 3 пратеници повеќе од ДПА, другата партија на македонските Албанци и со тоа го повтори изборниот успех од 2002 год[2].

Европската унија ги оцени изборите како генерално фер и демократски во согласност со стандардите на ОБСЕ-ОДИХР, иако со одреден број инциденти кои не влијаеја на изборниот резултат во целина. Особен успех беше улогата на

тогашната опозиција во изработката на новиот изборен законик од март 2006 год. Членови на локалните изборните комисии беа јавни службеници со што се избегна директното мешање на партиите во изборниот процес (Commission Staff Working Document 2006, 5-6).

Во својот извештај за прогресот на Македонија во 2007 год. Европската унија забележа дека, за разлика од казнетите нарушувачи на изборниот процес на Локалните избори во 2005 год., судството покажа слабост за време на 2007 година поради тоа што не ги казни прекршителите. И покрај тоа што правилата за финансирање на политичките кампањи не беа почитувани од страна на партиите, имаше единствено реакција од Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија, но не беа изречени никакви санкции за партиите. Особено беа нагласени непријавените донации во форма на рекламирање на медиумите под претходно декларираните цени за рекламирање (Commission Staff Working Document 2007, 6). Според наша оценка, Државната комисија за спречување на корупцијата беше особено слаба во реакцијата и користењето на своите законски можности. Тоа настана како резултат на спорниот избор на новите членови на Комисијата (опозицијата протести-раше поради партиските релации на некои од нив со власта).

Општа констатација е дека односите меѓу главните политички актери по формирањето на новата Влада (август 2006 год.) беа проследени со слаба комуникација, чести конфликти и несоработка. Особено загрижува спорењето на легитимитетот на Претседателот од страна на Владата што доведе до периоди на исклучително слаба или прекината комуникација во извршната власт. ОБСЕ ги оцени претседателските избори од 2005 г. како генерално фер и демократски и покрај изолираните инциденти и појавата на фамилијарно гласање. Сепак, Владата смета дека актуелниот претседател Бранко Црвенковски е нелегитимен.

Во понатамошната анализа ќе ги анализираме односите на Претседателот и Владата и односите на политичките партии во Собранието и релациите на Собранието со Владата.

1.1.3. Влада - Претседател: Имаат ли чувство за општиот интерес на граѓаните?

Како што претходно наведовме односите меѓу Претседателот на РМ, Бранко Црвенковски и Владата на ВМРО-ДПМНЕ предводена од Премиерот, Никола Груевски беа постојан извор на несогласувања, конфликти и политички кризи.

Од самиот избор Владата, особено нејзиниот претседател, претходниот партиски став за спорење на легитимитетот на Претседателот го институционализираа и со тоа политичкиот конфликт стана институционален конфликт. Уште во говорот при изборот на Владата, премиерот Груевски го игнорираше Претседателот и уставната потреба за соработка. Во програмата на Владата за работа од 2006-2010 година во делот за европските и евроатлантските интеграции и сферата на надворешната политика и одбраната никаде не се спомнува соработката со Претседателот и неговата администрација во остварувањето на надворешно-политичките приоритети на Македонија (Влада на Република Македонија 2006, 18-21). Политиката на првично игнорирање прерасна во отворен конфликт во неколку сегменти: координација за надворешно политичките ставови на Македонија (пр. Статусот на Косово, односите со институциите на ЕУ во Брисел), именувањето на амбасадори на Македонија во странство, координацијата на безбедносните служби и системот на напредување во Армијата. Како последица на конфликтот голем број од дипломатско-конзуларните преставништва на Македонија остаа без амбасадори подолго време. Во текот на февруари голем дел од амбасадите и мисиите беа пополнети со амбасадори согласно Законот за надворешни работи[3]. Што се однесува до реформите во Армијата, во пресрет на пристапувањето кон НАТО и Претседателот и Генералштабот од една страна и Министерството за одбрана од друга страна престанаа со конфронтирачките изјави во јавноста и декларираа соработка.

Во однос на политиката кон Косово Претседателот и Владата постигнаа согласност за заеднички став (Commission Staff Working Document 2007, 8)

Односот меѓу Претседателот и Владата беше одбележан и со низа тривијалности. Премиерот и членовите на Владата не присуствуваа на годишното обраќање на Претседателот пред Собранието на крајот на 2006 г. согласно нивниот декларирани став за игнорирање (Commission Staff Working Document 2007, 7). Во 2007 год. Премиерот присуствуваше на годишното обраќање.

1.1.4. Собрание - гласачка машина или демократски дијалог?

Веднаш по конституирањето на новиот состав на Собранието (август 2006 год.) почнаа првите конфликти меѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ, особено при процесот на конституирањето на новата македонска Влада. Во првиот случај (изборот на коалициони партнери во Владата) Премиерот ја избра помалата партија на етничките Албанци ДПА и тој избор, барем согласно Уставот, беше легален и легитимен.

Сепак наместо да отвори широк политички дијалог со сите актери во Парламентот ВМРО-ДПМНЕ започна да го поддржува отвореният судир меѓу ДПА и ДУИ и неодмерените изјави на нивниот лидер Мендух Тачи за политичарите од ДУИ и Претседателот на државата. Конфликтот прерасна во отворено непријателство околу системот на гласање (т.н. Бадинтерово мнозинство), застој во работата на комисиите каде претседаваа пратеници од ДУИ и конечно до бојкот на Парламентот од страна на ДУИ. Иако Владата се обврза да го продолжи со интензивно темпо европскиот пат на Македонија и пред сé да работи на политичката стабилност на државата (Влада на Република Македонија 2006, 2) се чинеше дека меѓупартиските пресметки и омраза се искачија високо на приоритетната листа. Компромисот се најде во т.н. Мајски договор меѓу Премиерот и ДУИ во кој се наведуваат приоритетите за целосна реализација на Охридскиот договор како Законот за јазиците, социјалниот статус на поранешните припадници на т.н. ОНА и разговори за барањата на ДУИ за примена на Бадинтеровиот принцип при изборот на Владата. По компромисот ДУИ се врати во Парламентот на крајот на мај, а ДПА сеуште го оспорува легитимитетот на постигнатиот договор.

И покрај одмрзнувањето на политичкиот процес и редовните лидерски средби меѓу најголемите политички партии (СДСМ, ВМРО-ДПМНЕ, ДУИ и ДПА) сепак дијалогот останува надвор од Парламентот (Commission Staff Working Document 2007, 7). Игнорирањето на Парламентот е исклучително лоша политичка пракса со оглед на централната политичка позиција на ова тело според позитивните македонски прописи.

Работата на Парламентот беше дополнително отежната и поради спорот околу новиот Деловник за работа на Собранието во кој опозицијата (пред се СДСМ) препозна обид за ограничување на демократското право за дискусија на пратениците. Сето ова доведе до значително забавување на легислативната дејност на Собранието (Commission Staff Working Document 2007, 7).

Заклучоци и препораки:

- Напредокот на Македонија е нераскинливо врзан со стабилноста на демократските институции и континуираниот политички дијалог.
- Секој актер во политичкиот процес е одговорен за ефикасното функционирање на демократијата. Сепак политичкото мнозинство ја носи најголемата одговорност со оглед на најголемото влијание кое го остварува во одлуките на институциите.
- Владата и владеачките партии ВМРО-ДПМНЕ и ДПА треба итно да го признаат легитимитетот на Претседателот на државата и да престанат да поттикнуваат екстремни изјави со навреди и понижувања кон Претседателот Бранко Црвенковски. Исто така Владата и Претседателот од своја страна треба активно да соработуваат во остварување на политичките приоритети на Македонија, особено во надворешната политика и одбраната.
- Редовните средби на лидерите на релевантните политички партии се добра политичка практика. Сепак постепено дијалогот треба да се насочува кон институциите, пред сé Собранието и треба да се вклучат поголем број на преставници со што би се избегнало заменувањето на преставничката со елитистичка демократија.
- И покрај легитимното право на Премиерот Груевски да го одбере својот коалиционен партнер сепак кога инспирира политички одлуки кои директно го засегаат албанскиот етникум во Македонија треба да се обидува да постигне компромис со партијата за која мнозинството гласачи Албанци во Македонија се определиле. ДУИ од своја страна треба да биде конструктивна опозиција и да соработува со својот партнер од поранешната влада СДСМ врз основа на идеолошка блискост, а не само од позиција на партија со етничка политичка агенда.
- Комитетот за односи меѓу заедниците треба да биде активен чинител во процесот на донесување на одлуки во Собранието со што ќе се обезбеди правична репрезентација и на помалите етнички заедници и ќе се ефектуира мултиетничкиот карактер на македонското општество во политичките одлуки.
- Новиот Деловник за работа на Собранието мора да биде усогласен меѓу сите пратенички групи во Собранието бидејќи Собранието е најдемократската претставничка институција во политичкиот живот која го изразува политичкиот плурализам.
- Политичките партии треба да предвидат механизми за поголема партиципација на политичари од помалите етнички заедници во рамките на големите политички партии и да поттикнат нивно идеолошко профилирање.

1.2. Јавна администрација - професионални бирократи или партиски плен?

Изградбата на професионална администрација односно форсирањето на партизирана, непрофесионална и спора администрација од страна на политичките партии е еден од главните проблеми за прогресот на Македонија во европските и евроатлнтаските интеграции.

Во втората половина на 2006 год. и 2007 год. беа забележани одредени позитивни трендови во нормативното дорегулирање и имплементацијата на законските прописи, а пред сé Законот за државни службеници (Сл.весник 59/00 и измени., види: www.pravo.org.mk). Во рамките на тие процеси беше дополнет Етичкиот кодекс на јавните службеници со обврска за пријавување на илегални дејствија. Во првата половина на 2007 год. Агенцијата за државни службеници поведе 59 дисциплински постапки против државни службеници споредено со 44 во текот на целата 2006 г. Во текот на 2006 год. Народниот правобранител извести дека во 75% од случаите државните органи ги следеле неговите инструкции.

Позитивна е промената во линиската организација на министерствата со создавање на оддел за европска интеграција во секое министерство (Commission Staff Working Document 2007, 8).

Особено важен беше процесот на усвојување на новиот Закон за полицијата. После серија конфликти особено меѓу Владата и опозиционата ДУИ, Законот беше донесен во ноември 2007 год. Опозиционата СДСМ постојано забележува на партизирањето на изборот на началниците на полициските станици и несоработката на централните полициски власти и општините.

Во својата Програма за работа Владата се обврза на чесност, транспарентност, одговорност во својата работа. Владата исто така се обврза дека ќе го зајакне институционалниот капацитет на администрацијата. Владата истакна дека концесиите, дозволите и продажбите на државен имот ќе се одвиваат по пат на јавни, фер и транспарентни тендери без користење на непосредните спогодби освен во исклучителни случаи т.н. гринфилд инвестии на познати меѓународни компании (Влада на Република Македонија 2006, 22 - 23)

Сепак работата на Владата во целина и на државните органи во изминатиот период од 555 дена беше проследен со низа контроверзи, сомнежи за корупција и непотизам. Како што забележа во својот Годишен извештај за 2007 г. влијателната граѓанска асоцијација за борба против корупцијата, Транспарентност Македонија "*од една страна потрошени се големи средства за пропагирање и рекламирање на различни владини проекти... проследени со низа популистички техники за зголемување на политичките ефек-ти од спроведувањето на владината политика ... а од друга страна се започнаа и спроведуваа мошне крупни општествени и политички реформи во цели сектори на државата без воопшто за нив да биде консултирана стручната и поширокатa јавност*" (Транспарентност Македонија 2007, 8).

Веднаш по конституирањето на новата Влада се случи *"деградирање на службеници од големи размери...што ја илустрираше политизацијата на назначувањата во јавната администрација на сите нивоа и го попречи нејзиното добро функционирање во 2007 г."* (Commission Staff Working Document 2007, 9).

Особено е проблематична владината политика за форсирање на непотизмот во назначувањата преку поставување на високи позиции на сопружници, братучеди, роднини по кумство и интимни пријатели. За жал Државната комисија за борба против корупцијата не реагираше или слабо опоменуваше за овие појави иако често беше прозивана не само од опозиционите политички партии туку и од граѓанските асоцијации.

Голем удар на европските аспирации на Македонија беше нанесен со преместувањето на 40 вработени (скоро 2/3 од вкупно вработените) од Секторот за европски интеграции на други места со аргумент дека се нелегално поставени и без дополнителни објаснувања. Голем дел од нив беа и деградирани и поставувани на пониски работни места, некогаш и несоодветни со нивното професионално образование. Европската комисија во Извештајот за напредокот на Македонија во 2007 год. констатира дека *"структуралната реорга-низација на министерствата повеќе имаше поголема тендеција да ги смести кадрите кои дојдоа со промените отколку да одговори на структурните и функционалните потреби*" (Commission Staff Working Document 2007, 9).

Сите овие постапки за жал непотребно и носеа негативни поени на Македонија кај ЕУ и го успорија нејзиниот напредок.[4]

Спорни беа и одреден број случаи на конфликти на интереси кога високи државни функционери, директно или индиректно стекнаа имотна корист и привилегии користејќи позиции и во централната и во локалната власт. Овие случаи исто така немаат правна завршница.[5]

Заклучоци и препораки:

- Усогласувањето на законодавството во областа на јавната администрација со правото на ЕУ мора да го следи и имплементирање на прописите и усвојување на позитивната пракса од земјите членки на ЕУ во оваа област. Во спротивно промените ќе останат формални и технички без никакво реално влијание.
- Рекламирањето на владините мерки мора да се уреди со посебен Закон за промоција на владините политики со кој особено ќе се определи на кој начин Владата може да користи промотивен материјал и посебно ќе се обезбеди транспарентноста во користењето на јавните средства за вакви намени.
- Изборот на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата мора да биде извршен со максимално можен јавен консензус (не само консензус на главните политички партии), а забелешките за нејзината работа и од граѓанските асоцијации со искуство и докажана професионалност во борбата против корупцијата мора да бидат земени во предвид кога ќе се разгледува извештајот за нејзината работа од страна на Собранието.
- Доколку работата на горенаведената комисија се покаже сепак како непродуктивна, треба да се размисли со замена на Комисијата со тела за борба против корупцијата во рамките на секоја државна институција.
- Треба да се зајакне позицијата на Агенцијата за државни службеници и државните службеници да бидат вработувани преку јавни и транспарентни конкурси и според однапред подготвени Акти за систематизација на работните места. Овој принцип треба да се спроведува без исклучок.
- Доколку Владата сака да ги зачува принципите кои сама ги наведе "чесност, транспарентност, одговорност" треба да ги поттикне институциите да ги разгледаат посочените случаи од јавноста за непотизам и судир на интереси и тие да добијат правна завршница.

1.3. Правосудство - маѓепсан круг во барањето на правдата

Основен критериум за пристапување во Европската унија е исполнувањето на политичките критериуми за членство, кои претпоставуваат стабилност на институциите за осигурување на демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитување и заштита на малцинствата. Политичките критериуми се претпоставка и за исполнување на економските критериуми, затоа што функционирањето на пазарот бара функционална правна држава, чиј што гарант е судскиот систем. Оттука, судскиот систем ќе биде предмет на оваа анализа. И покрај тоа што судството е трет столб во системот на поделба на власта, а оваа анализа се однесува пред сé на работата на извршната власт, сепак процесот на реформирање на правосудниот систем е во надлежност на Владата, како носител на предлагањето и спроведувањето на реформите и затоа состојбите во оваа сфера во Република Македонија од 2006 до крајот на 2007 и почетокот на 2008 година ќе бидат предмет на анализа.

Согласно амандманите на Уставот на Република Македонија, усвоени од Собранието на 7 декември 2005 година, предвидени се бројни измени во насока на создавање на независно, стручно и професионално судство, кое треба да овозможи ефективна заштита на правата на граѓаните, како и да го зајакне демократскиот капацитет на македонскиот правно-политички систем. Новите уставни решенија во себе ги вградуваат европските стандарди во сферата на правдата, утврдени во меѓународните документи од оваа област, па оттука по нивното усвојување, процесот на нивно спроведување е всушност и процес на хармонизација на домашното законодавство со законодавството на земјите на Европската унија. Во продолжение ќе биде разгледан напредокот во спроведувањето на одделните решенија во Уставот, како и преземени, односно пропуштени реформски мерки.

1.3.1. Судство - недостиг на независност и слаба ефикасност

Главната цел на реформите на Судскиот совет како самостоен и независен орган на судството во Република Македонија е *деполитизација* на начинот на избор на судиите, со што се гарантира самостојноста и независноста на судската власт. Тоа би било остварено *"доколку во креирањето на неговиот состав се овозможи оној дел од неговото членство што доаѓа од редовите на судиите да доминира во процесот на избор на нови судии во однос на оној дел од*

членството што доаѓа од законодавната и од извршната власт" (МПРМ 2005, 200). Во јануари 2007 година се конституираше Судскиот совет, меѓутоа не во потполн состав, т.е. со 10 од вкупно 15 члена, колку што треба да го сочинуваат. Посебен проблем во комплетирањето на советот беше изборот на членови од страна на Собранието на РМ и именувањето на членови од страна на Претседателот на Републиката. Оттука се гледа дека и покрај идејата за деполитизација на судството, во оној дел каде составувањето на Судскиот совет има допирни точки со политиката, политичките актери не ја пропуштија можноста да ги нагласат своите политички интереси пред интересот за зајакнување на самостојноста и независноста на судската власт. И воопшто, целата 2007 година ја карактеризираат *бројни примери за обид за политичко влијание врз судството*.

Што се однесува до Судскиот совет, на 13.12.2007 нелегално беше продолжен мандатот на претседателот на советот. И покрај исполнувањето услови за старосна пензија, што според Законот за судскиот совет на Република Македонија (Сл.Весник 60/06) е основа за престанување на мандатот на член на советот, Судскиот совет *произволно и спротивно на законот* го продолжува мандатот на претседателот. Со ваквиот потег најдиректно се загрозува суштината на третата власт која инаку треба да биде гарант на почитувањето на правото.

Амандманот XX од Уставот на РМ дава основа за воспоставување на самостоен Управен суд, како второстепена инстанца против конечна одлука за прекршок, изречена од орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Целта за формирање на Управен суд, според надлежностите е постигнување поголема ефективност во судската заштита, преку растеретување на основните судови од прекршочни предмети, кои во голема мерка придонесуваат за неажурноста на судството. Меѓутоа, и покрај уставните определби за реформирање на судството во насока на непречено функционирање на правната држава, процесот на формирање на Управниот суд беше уште еден пример за обид за политизација и партизација на судството. Првенствено, препреките во комплетирањето на Судскиот совет имаа директно влијание врз оддолжувањето на избор на судии за Управен суд, кој наместо во мај 2007 се конституираше дури на 30 Октомври 2007. Од друга страна пак, *независно од доцнењето, дополнително релевантно е прашањето за составот на судот, како и за тоа во колкава мера политичкото влијание од страна на владеачката коалиција е присутно и пресудно при изборот на судиите*. Забележителна е доминацијата на роднинско-партиски релации на членовите на судот со претставници на Владата на Република Македонија, со што се остава простор за сомневање во вистинските намери на субјектите задолжени за спроведување на реформите во насока на создавање ефикасно и независно судство, ослободено од политички влијанија и притисок. Истите дилеми се забележуваат и при назначувањето на претседатели на судови, како и при изборот на судии за новиот апелационен суд во Гостивар.

Дополнителна пречка во создавање ефикасно и независно судство е намалувањето на судскиот буџет во 2007 година за 0,6% споредбено со 2006 година. Средствата предвидени за 2007 година не се доволни за покривање на тековните трошоци и долговите на судовите (Commission Staff Working Document 2007, 50). Оттука, финансиската зависност го прави судството посебно ранливо.

Единствен чекор во насока на стручно усовршување, а со тоа и поголема професионализација на судството е формирањето на Академија за обука на судии и јавни обвинители, со забелешка дека тоа се случува пред конституирањето на оваа Влада (Закон за Академија за обука на судии и јавни обвинители, Сл.Весник бр. 13 од 01.02.2006). И во текот на периодот кој е предмет на оваа анализа, Академијата продолжува со реализација на предвидените активности за одржување на првите обуки, обезбедено со странска поддршка (КАРДС Проект 2004, ОПДАТ, Мисијата на ОБСЕ во Скопје, ГТЗ).

Отворен е сектор за информатичко комуникациски технологии (Влада на Република Македонија 2007, 8), кој треба да обезбеди поврзување на сите судови во единствен компјутерски систем, а благодарение на странската помош, а дел и од Владата на Република Македонија се обезбедува компјутерска опрема за судовите. Во 2007 беа извршени обуки на околу 250 судски службеници[6] кои ќе треба да работат на електронско заведување на предметите. *Ова е со цел да се олесни работењето на судовите и ефикасноста во изрекувањето на правдата*. Сепак, во праксата и понатаму постојат голем број судови кои се уште немаат основна компјутерска опрема, а исто така поврзувањето на судските случаи преку електронски бази на податоци (информатичкиот систем) останува допрва да се имплементира, како предизвик за Министерството за правда за наредниот период.

1.3.2. Јавно обвинителство - доцнење со реформите и нагласено влијание на политиката

Во насока на создавање на независно, стручно и професионално судство се и измените на Уставот на РМ, кои се однесуваат на реформирање на единствениот и самостоен државен орган, кој ги гони сторителите на кривични и други со закон утврдени казниви дела, т.е. јавното обвинителство. Амандман XXX од Уставот на РМ предвидува изборот и разрешувањето на јавните обвинители, освен на Јавниот обвинител на Република Македонија, кој го именува и разрешува Собранието, да биде во надлежност на Советот на јавните обвинители. Со ова решение "*Владата на Република Македонија како сегмент на извршната власт се исклучува како можен креатор на кадровските решенија во однос на обвинителството, со што на обвинителите им се гарантира потребната независност за ефикасно остварување на функцијата*" (МПРМ 2005, 207). Заради реализација на овие уставни гаранции за неутрализирање на влијанието на извршната власт врз обвинителството, Уставот предвидува законски да се уредат прашањата од надлежноста, составот и структурата на Советот, мандатот на неговите членови, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот. Сепак, и покрај тоа што основата за спроведување на овие реформи е донесување на закон за Совет на јавни обвинители и закон за јавно обвинителство, како и во случајот со изборот на членови на Судскиот совет, најголеми доцнења беа забележани токму во усвојувањето на овие закони. Дури по острите критики од страна на Европската унија (Commission Staff Working Document 2007, 11) беше деблокиран процесот и беше постигнат политички консензуз помеѓу владеачката коалиција и опозицијата во однос на овие закони, со што тие беа усвоени во декември 2007 год. Покрај овој пример, големи доцнења беа забележани во именувањето на Јавниот обвинител, при што по разрешувањето на претходниот Јавен обвинител веднаш по составувањето на новата Влада, во период од неколку месеци се остави правна празнина во областа на кривичниот прогон, кој е инаку еден од предусловите за нормално функционирање на судството. Имајќи го горенаведеното предвид, очигледно е дека *и јавното обвинителство, како составен дел од третата власт, не беше поштедено од обиди за осигурување политичко влијание,* преку заобиколување на уставните гаранции за зајакнување на независноста и самостојноста на оваа сфера.

И како што беше погоре спомнато, целата 2007 година ја карактеризираат обиди за политичко влијание врз судството. Една од главните критики од страна на Европската комисија се однесува на „сериозните недостатоци на судскиот систем, посебно што се однесува до недостиг на независност и слаба ефикасност" (Commission Staff Working Document 2007, 10). Затоа, битно е да се постави прашањето за реалноста на заложбите на Владата за независност на судството од извршната и законодавната власт (Влада на Република Македонија 2006, 25).

1.4. Корупцијата - сериозна пречка за Евро-атлантска интеграција

Проблемот со корупција, кој е „широко распространет" (Commission Staff Working Document 2007, 11) во различни општествени сфери и институции, *претставува еден од најсериозните пречки за Евро-атлантска интеграција*, бидејќи го загрозува демократското функционирање на правно-политичкиот систем, а преку тоа индиректно влијае на слабиот економски развој. Владата на Република Македонија во својата Програма за работа за периодот 2006 - 2010 посветува значително внимание на "*борбата против корупцијата*", па оттука предмет на оваа анализа ќе бидат активностите во оваа сфера за предвидениот период.

Измените на законот за спречување на корупцијата (Сл.Весник 126/06 и 10/08), како и усвојување на закон за спречување на судир на интереси (Сл.Весник 70/07) *се насочени кон спречување злоупотреби на власта од страна на политичките субјекти, како и лица кои вршат јавни овластувања, и постигнување поголем степен на транспарентност и отчетност на власта*. Меѓу другите одредби, измените во законот за спречување на корупцијата предвидува должност на избрани и именувани функционери, службени лица кои вршат јавни овластувања, од моментот на нивното именување, најдоцна во рок од 30 дена, преку пополнување анкетен лист да го пријават својот имот и имотот на членовите на своето семејство пред Државната комисија за спречување на корупција и Управата за јавни приходи. Но, токму во спроведувањето на овие законски одредби се бележат значителни пропусти, во смисла на непочитување на законските одредби од страна на одредени државни функционери и службеници. Од друга страна активностите, односно неактивноста на Државната комисија за спречување на корупцијата во осигурување на почитување на законот е предмет на критика поради "*ограничените капацитети за објавување на податоците од анкетниот лист[7], за проверка на точноста на овие податоци и поради благите казни*" (Commission Staff Working

Document 2007, 12). Оттука релевантно е да се постави прашањето *на што се должи ваквиот однос на Државната комисија и дали политиката има влијание врз работата на оваа државна институција*?

Државната комисија за спречување на корупцијата сé уште го нема објавено извештајот за својата работа за 2007 година, поради што не постојат комплетни информации за мерките на државната комисија преземени во рамките на нејзините надлежности. Освен повремените информации објавени од страна на комисијата и преку медиумите, не постојат целосни информации кои би овозможиле да се оцени работата на комисијата во изминатиот период. Во секој случај, негативно светло врз функционирањето на оваа институција фрла несправувањето со случајот на доцнењето во пријавувањето на имотната состојба од страна на Сашо Мијалков, Директор на управата за безбедност и контраразузнавање и близок роднина на Претседателот на Владата на Република Македонија. Не само што комисијата не реагираше на ваквото непочитување на законот, туку и по јавните укажувања од страна на опозицијата не утврди потреба да изрече мерка поради повреда на законот од страна на државен функционер. Покрај ваквите примери кои се основа за сомневање во независноста на комисијата и нејзината ослободеност од политички влијанија, со реизборот на претседателката на комисијата, Мирјана Димовска во повторен мандат на седница на 7.02.2008, за која јавноста беше информирана дури 5 дена по нејзиното одржување, се даде *основа за сомневање во коруптивно однесување на самата комисија*. Со измените на законот за спречување на корупцијата (Сл. Весник 126/06) се менува изричната забрана за повторен реизбор на Претседателот на Комисијата по истекот на мандатот од една година, меѓутоа тоа истовремено не значи имплицитно да се заклучи дека сепак реизбор е можен, бидејќи единственото нешто што законот го предвидува е дека *„Од редот на членовите...Државната комисија избира претседател со мандат од една година“*[8]. Од една страна јасно е дека се јавува правна дилема во врска со толкувањето на овој член, а од друга се поставува прашањето, која била интенцијата за воопшто предлагање на ваква измена, бидејќи единственото нешто што во праксата се постигнува во врска со ова е создавање правна дилема и можност за злоупотреба на истата. Ваквите влијанија ја дискредитираат[9] државната комисија за спречување на корупцијата и ја прават зависна од политиката, а не од правото, па во таква констелација се поставува прашањето за смислата на оваа државна институција, која инаку треба да претставува значаен сегмент од институционалните гаранции за справување со корупцијата.

Од горенаведеното може да се заклучи дека периодот од стапување на новата Влада на функција до почетокот на 2008 година карактеристично е нагласено влијание на власта врз институциите кои се одговорни за заштита на правата на граѓаните. *Обидите за политичко влијание од една страна директно ја загрозуваат независноста на судството и јавните институции, а од друга страна го забавуваат процесот на реформи, кои треба да придонесат за поголема ефикасност во изрекувањето и спроведувањето на правдата*.

Во таа смисла препорачуваме:

- Неопходно е да постои политичка волја пред сé од страна на политичките носители на власта, но и другите политички субјекти за почитување на правилата на игра, утврдени со Уставот и законите;
- Политичките субјекти треба да се оградат од употреба на политичко влијание и целосно да се посветат на спроведување на реформите;
- Неопходно е да се обезбеди целосно почитување и спроведување на законите, за што е потребно ангажирање на сите политички субјекти и органи на власта.

2. ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Македонската економија во изминатите 18 години не оствари задоволителни резултати. Денес Македонија е најсиромашната земја во окружувањето на Европската Унија (земји членки и земји со кандидатски статус). Бруто-домашниот производ (БДП) по глава на жител е за 71,1% помал од просечниот БДП по глава на жител на ЕУ-27 земјите.

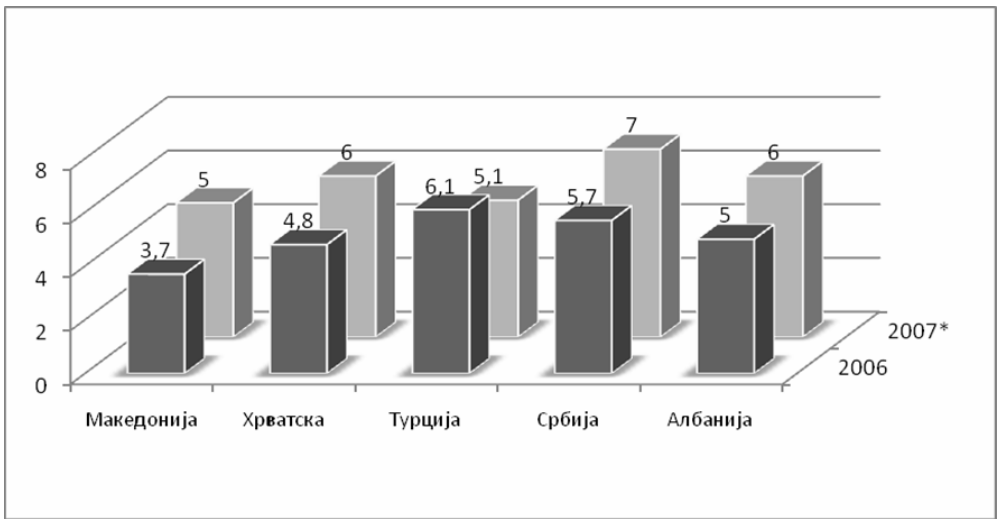
Во овој дел е дијагностицирана состојбата на македонската економија во првите 18 месеци од владеењето на новата Влада. Се анализираат одлуките кои се донесени, усвоените закони и имплементираните мерки, со акцент на економските резултати и на мерките и активностите кои треба да се превземат тие резултати да се подобрат.

За главна одредница е земена економијата и законодавството на Европската Унија (ЕУ), кон кои Македонија се стреми.

2.1. Недоволен економски раст

Македонската економија има **послаб раст** од останатите економии во регионот. На слика 1 се прикажани стапките на раст на најсинтетичкиот показател на вкупната економската активност, реалниот БДП, во 2006 и 2007 година на Македонија, Хрватска, Турција, Србија и Албанија. Реалниот БДП на Македонија е најнизок во двете набљудувани години. Проектираната просечна стапка на раст на БДП од 6% до 8% на Владата не е остварена во 2006 и 2007 година.

Слика 1: Економскиот раст на земјите од регионот, 2006 и 2007 година



Извор: European Commision, *CCEQ*, 4, освен податоците за 2007 година за Србија и Албанија кои се добиени од The World Bank, *Country Brief 2007*.

* Вредностите се добиени врз основа на предвидување.

Остварениот раст на реалниот БДП во 2007 година се должи пред сé на секторите на трговијата и транспортот. Земјоделството бележи опаѓање од 5,1% во третиот квартал на 2007 год.

Меѓународните институции не предвидуваат значаен економски раст за Македонија во наредните години. На пример, Економската комисија оценува дека стапката на раст во 2008 година ќе изнесува 5,5%, а во 2009 година 5,3% (European Commision, 4), додека Виенскиот институт за меѓународни економски студии предвидува дека стапката на раст во 2008 ќе изнесува 5% (WIIW, 41). Овие предвидувања се базираат на актуелните случувања во македонската економија.

Функционирањето на пазарната економија е загрозено од слабостите на судството и правниот систем, и значајниот број на нерешени сопственички права (Commission Staff Working Document 2007, 22).

Индустрискоto производство, кое има значајно учество во БДП, оствари релативно ниска стапка на пораст во 2007 година (3,5%). На средината на 2007 година нивото на индустрискоto производство дури беше и значително помало во споредба со претходната година. Најголем придонес за неговото зголемување произлегува од производството на основните метали и храната, додека аутпутот на текстилната индустрија беше значајно помал од 2006 година. Дополнително, бројот на работници во индустријата во 2006 и 2007 година опаѓа за -3,4% и -1,0%, респективно.

Во рамките на индустрискоto производство загрижувачка е состојбата со производството на електрична енергија, гас и вода, чие производство во 2007 година е намалено за 9,5%. За сметка на тоа, во Македонија во првите десет месеци на 2007 година е увезена електрична енергија во износ од 203 милиони долари. Електричната енергија е инпут на производството. Купувањето на поскапа електрична енергија го прави поскапо производството во сите сектори на економијата.

Македонија не поседува стратегија за долгорочен развој на **енергетскиот сектор** (Commission Staff Working Document 2007, 41). Во 2007 година направен е прогрес само во регулирањето на внатрешниот пазар. Законот за енергетика ја воведе конкурентноста во овој сектор. Владата излезе со планови за создавање на јавно претпријатие за трансмисија и менаџмент на природен гас, но потоа ги повлече. Регулаторната комисија за енергетика постигна определено ниво на независност во регулацијата на цените на нафтата, меѓутоа таа нема доволна независност во процесот на дефинирање на цените на пазарите каде што има мала конкурентност. Цените се базираат на одлуки на Владата и се пониски од оние кои ги препорачува Регулаторната комисија. Департаментот за енергетика при Министерството за финансии се карактеризира со недостаток на кадар.

Во областа на **земјоделството** постои напредок во економската политика. Владата усвои Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2007-2013 година. Меѓутоа, административните капацитети кои треба да им овозможат на земјоделците пристап до фондовите на ЕУ не се доволно развиени. Пилот проекти беа спроведени за инсталирање на интегрирана администрација и контролен систем. Но, административната одговорност за прибирање и трансмисија на неопходните податоци помеѓу различните институции не е јасна. Не се превземени активности да се воспостави систем на идентификација на парцелите. Голем дел од земјоделските парцели не е регистриран во Катастарот. Структурата на Министерството за економија беше модифицирана, но тоа се уште е во недостаток од соодветни човечки ресурси. Не постои стратегија за реформа во Државниот земјоделски инспекторат. Неговите капацитети не се доволни да одговори на тековните и идните обврски.

Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Зголемување на инвестициите. Сегашното ниво на инвестиции не е доволно да предизвика економски раст и развој на Македонија. Стимулирање на домашните инвеститори. Фокусот на Владата е поставен само на странските инвеститори.
- Зголемување на капацитетот на институциите во три насоки: прво, квалитетот на управување, вклучувајќи ги тука степенот на корупција, политичките права, ефикасноста на јавниот сектор и квалитетот на владината регулација; второ, степенот на правната заштита на приватната сопственост; и трето, лимитите и ограничувањата на политичките елити.
- Подобрување на способноста за користење на финансиската помош од ЕУ, во прв ред IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) и CARDS. Во 2007 се добиени 57 милиони евра од IPA. Од 2002 година од CARDS програмата вкупно се добиени 195 милиони евра.
- Подобрување на човечкиот капитал. Образованите луѓе се попродуктивни, применуваат нови технологии и учат од своите грешки (Samuelson and Nordhaus 1995, 380). Во оваа насока треба да се настојува да се запре и процесот на "brain drain".

2.2. Неповолна структура на извозот и увозот

Надворешната трговска размена е од особено значење за мала земја како Македонија. Постојат две основни причини за тоа. Прво, поради малата територија, Македонија не поседува природни ресурси од сите видови и тоа ја прави зависна од увоз на суровини. Второ, увозот на капитал, нова технологија, know-how, менаџмент способности и експертски знаења (сите поврзани со странски инвестиции) се критични за процесот на економскиот развој на Македонија (Петковски 2001).

Трговскиот дефицит изнесува 857 милиони долари во првите три квартали на 2007 година. Како процент од БДП, трговскиот дефицит е намален во однос на истиот период од минатата година. Причина за тоа е пораст на извозот, првенствено на челик, метали, градежни материјали и текстил.

Салдото на тековната сметка во првите три квартали на 2007 е позитивно. Основен фактор за оваа состојба е силниот прилив на приватни трансфери на физички лица. Нето приватните трансфери во првите три квартали од 2007 година изнесуваат 19% од годишниот БДП. За споредба, нето приватните трансфери за целата 2006 година изнесуваат 18% од БДП. Овие нето приватни трансфери, потпомогнати од растот на извозот, го надминуваат трговскиот дефицит. Дефицитот на тековната сметка изнесува 2,8% (како процент од БДП) и тој е значајно помал од сите останати земји од регионот. На пример, во Хрватска изнесува 8,5%, во Турција 7,9% и во Србија 17%. Интересно е што Бугарија има дефицит на тековната сметка од 20% од БДП, остварувајќи реален пораст на БДП од 6% во 2007.

Генерално, може да се заклучи дека перформансите на надворешно трговската размена не се задоволувачки. И покрај високото ниво на трговска отвореност, учеството на извозот во БДП се движи под 20%, што е недоволно. За споредба, учеството на извозот на економии со слична големина (Словенија, Естонија и Латвија) во периодот пред пристапувањето во ЕУ се движеше помеѓу 50% и 70%.

Лошите перформанси во надворешно трговската размена можат да се согледаат и со анализа на структурата на извозот и увозот според економската намена на производите. Како што покажува слика 2, Македонија главно извезува производи за репродукција (метали, текстил и кожа) што го потврдува неуспехот на преструктурирањето на македонското стопанство. Основна карактеристика на стоките за широка потрошувачка (храна, вино и тутун) кои се извезуваат е дека имаат низок степен на финална обработка, што говори дека се со ниски цени на меѓународните пазари. Дополнително, една четвртина од вкупниот извоз на земјата е произведен според лон принципот, каде што единствениот елемент на додадена вредност во производството е ефтината работна сила (Тошевска 2004, 586). Лошата слика за извозната структура ја надополнува и незначителниот извоз на средства за работа.

Фактор кој што ја влошува состојбата на македонскиот извоз е преголемата дисперзираност на производите кои се извезуваат (Петковски 1995, 117). Големата дисперзираност на извозот ја отежнува неговата организација и го прави дополнително неекономичен (Кикеркова 2004, 328).

Структурата на увозот укажува на недоволен обем на увоз на средства за работа (11,8%) што говори за целосна замреност на инвестициониот циклус во земјата. За споредба, овој процент во успешните земји во транзиција изнесува 25% - 30%. Големиот увоз на производи за репродукција (65,3%) укажува на преголема зависност на македонското стопанство од увоз на суровини и репроматеријали од странство. Ова значи и зависност на македонската економија од економските циклуси на земјите - трговски партнери.

Слика 2: Структура на извозот и увозот според економската намена на производите



Извор: Државен завод за статистика на РМ, *Соопштение* 7.1.7.13.

Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Утврдување на стратешки значајни производи за извоз. Притоа, треба да се појде од два основни критериуми: степенот на финализација и ценовната чувствителност на производите.

2.3 Нивото на странските директни инвестиции не е подобрено

Високо и зголемувачко ниво на надворешна трговија, вообичаено е поврзано со високо ниво на инвестиции. Тековите на инвестиции често тендираат да бидат регионално дистрибуирани на начин сличен со дистрибуцијата на трговијата (Глигоров 1997,2) Трговијата треба да биде следена од инвестициите. Меѓутоа, тоа не е случај со македонската економија. Македонија се наоѓа на дното на транзиционите земји според странските директни инвестиции. Така во 2006 година странските директни инвестиции во Македонија изнесуваат 344,8 милиони евра (најголем дел од нив се од продажбата на ЕСМ), а на пример во Бугарија изнесуваат 4.363 милиони евра, во Србија 3.487 милиони евра и во Хрватска 2.747 милиони евра.

Мерките што ги превзема Владата се следните: двајца министри без портфељ задолжени за странски инвестиции; промоција на инвестиционите можности во Македонија; формирање на агенција Инвест Македонија; даночни, царински, инфраструктурни и други повластици за фирмите што ќе работат во т.н. технолошки индустриски развојни зони и слично (Влада на Република Македонија 2006, 11). Меѓутоа, состојбата на странските директни инвестиции не е подобрена ниту во 2007 година. Во првите десет месеци на 2007 година тие изнесуваат 336,2 милиони евра.

Причините за ниското ниво на странски директни инвестиции во Македонија можат да се поделат на три групи. Прва група - економски причини, каде најважни се малиот пазар и несоодветната инфраструктура. Втора група - правен систем, каде најистакнати се нерасчистените сопственички права, бавните правни процедури и фрагментираните обврски помеѓу централната и локалните власти (Commission Staff Working Document 2007,23). Во третата група спаѓа политичко-безбедносната ситуација во Македонија. Безбедноста влијае повеќе на инвестициите од колку што влијае трговијата, така што ниското ниво на странски директни инвестиции, посебно кои се регионални, ќе биде знак за висок безбедносен и политички ризик (Глигоров 1997, 2).

Во случајот на македонската економија странските директни инвестиции се поврзани пред сé со продажбата на некое јавно претпријатие (Телеком, Окта, Стопанска банка, итн.). Минорно е учеството на green-field инвестициите.

Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Вложување во инфраструктурата на земјата.
- Реформа на Катастарот.
- Стимулирање на green-field инвестиции.

2.3. Сивата економија и невработеноста

Стапката на невработеност е една од највисоките во Европа (34,2% во третиот квартал на 2007 година). Постојат три основни причини за оваа состојба. Прво, пазарот на работна сила е ригиден и неефикасен. Второ, голем дел од невработеноста е структурна. Ова може да се потврди со слабата врска помеѓу економскиот раст и нивото на вработеност. Трето, висока стапка на невработеност е наследена од претходниот систем (Во периодот од 1980 до 1990 година стапката на невработеност се движела помеѓу 21,4% и 23,9%).

Загрижувачки е фактот што невработеноста помеѓу младите е сеуште многу висока и должината на невработеноста во оваа возрасна група е голема (Commission Staff Working Document 2007, 19).

Меѓутоа, невработеноста е преценета (Commission Staff Working Document 2007, 19). Светската банка, во една своја студија (World Bank 2003), оцени дека невработеноста во Македонија изнесува 23% во 2000 година (во 2000 година, официјалната стапка на невработеност изнесуваше 32,3%). Голем дел од македонската работна сила работи во секторот на сивата економија (Тевдовски и Тошевска, 2006). Лицата кои работат во сивата економија се пријавуваат во Агенцијата за вработување. Статусот невработен им обезбедува здравствена заштита (Мојсовска 2003). Во прилог на горните тврдења е и една анализа (Schneider, 2002), која опфаќа 22 земји во транзиција. Според оваа анализа, во Македонија големината на секторот на сивата економија изнесува 45,1% од БДП во 2001 година.

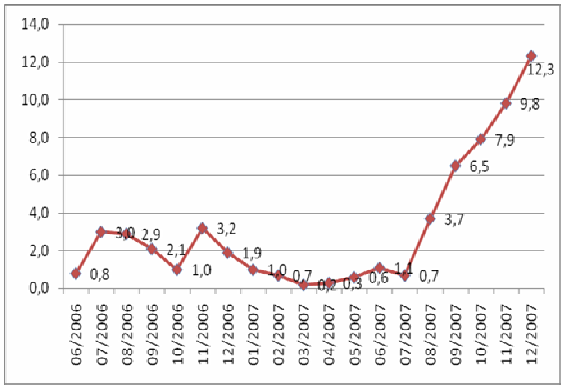
Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Намалување на сивата економија.
- Измени на законот за работни односи со кои ќе се постигне флексибилност на работната сила.
- Реформи во образованието и обуката на работната сила со цел да се подобри мобилноста на работната сила. Ова ќе придонесе да се подобри и конкурентноста на македонската економија (Commission Staff Working Document 2007, 22).
- Реформа на Агенцијата за вработување на Р.М.. Агенцијата не го поседува неопходниот технички и човечки капацитет и сеуште ги нема направено неопходните подготовки за членство во European Employment Services Network (Commission Staff Working Document 2007, 26).
- Подобрување на капацитетот на трудовиот инспекторат.
- Донесување на закон за најниска плата.

2.4. Инфлаторни движења

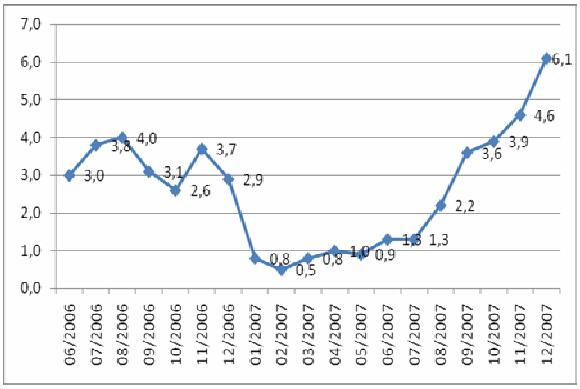
Краткорочната макроекономска стабилност е важна детерминанта на долгорочниот економски раст на транзиционите земји (Montiel 2003, 1). Таа обезбедува акумулација на физичкиот и човечкиот капитал. Краткорочната макроекономска стабилност првенствено значи стабилно ниво на цените, односно избегнување на високи и променливи стапки на инфлација.

Слика 3: Пораст на цените на храната и безалкохолните пијалоци



Извор: Државен завод за статистика,
Соопштение 4.1.7.(09;16;23;31;38;45;54;60;68;76;83)и4.1.8.02

Слика 4: Пораст на индексот на трошоците на живот (COICOP)



Извор: Државен завод за статистика
Соопштение 4.1.7.(09;16;23;31;38;45;54;60;68;76;83)и4.1.8.02.

Во периодот од 1996 година, во Македонија, инфлацијата се одржува на ниско ниво. Меѓутоа, во последниот квартал на 2007 година доаѓа до изразити инфлаторни движења. Најголемо е поскапувањето на храната и безалкохолните пијалоци (слика 3). Раст на цените е остварен и кај енергијата и производите за домување. Зголемувањето на општото ниво на трошоците на живот е прикажано на слика 4. Растот на цените ја намалува куповната сила на граѓаните. Намалувањето на куповната сила во некои сектори се компензира со раст на платите. Порастот на просечната плата во декември 2007 година во однос на истиот месец од претходната година изнесува 12,2%. Меѓутоа, просечната плата во земјоделството во декември 2007 година во однос на истиот месец од претходната година е намалена за 11,2%. Порастот на просечната плата во индустријата изнесува 4,6% што е за 1,5% помалку од порастот на трошоците на живот. Најголем пораст на платите е остварен во услужните секторите: здравство и социјална работа, финансиско посредување и образование.

Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Одржување на предвидливо и стабилно ниво на цените кое ќе обезбеди клима за здрав економски развој.

2.5. Монетарна и фискална политика

Народната банка на Р. Македонија го одржа стабилен курсот на денарот (61,2 денар/евро) и притоа водеше политика на благо намалување на каматните стапки. Каматната стапка на благајничките записи се намали од 5,36% во септември 2006 година на 4,77% во декември 2007 година. Пондерираните каматните стапки на комерцијалните банки за денарските штедни влогови се намалија од 11,1% во август 2006 година на 10,1% во август 2007 година. Растот на кредитите во приватниот сектор беше висок (25% во 2006 и 33% во 2007 година). Годишниот раст на паричната маса М4 изнесуваше 26% во првиот квартал на 2007 година, 30% во вториот и третиот квартал, за да во октомври и ноември монетарната експанзија изнесува 27-28% (годишната промена на М4 во 2007 изнесува 29,5%).

Мал напредок е направен во монетарната политика. Во декември 2006 година се усвоени амандмани со кои се засилува независноста на Народната банка и позицијата на Гувернерот. Меѓутоа, Народната банка не ги превзема сите неопходни мерки и активности за нејзина интеграција во Европскиот систем на централни банки (ESCB).

Девизните резерви на Народната банка на Р. Македонија беа на ниво од 1,531 милијарди евра, што е еквивалентно на пет месечен увоз на стоки и услуги. Основни причини за порастот на девизните резерви се приватните трансфери и другите приливи на девизи преку менувачниците.

Надворешниот долг се намали од 41,5% од БДП во 2006 година на 33% од БДП во 2007 година, како резултат на предвремената отплата на Парискиот клуб на кредитори, ММФ, Светската банка и Европската инвестициона банка. Земјите со подобар економски раст од Македонија се значително позадолжени. На пример, надворешниот долг на Словенија во 2006 година бил 13 пати поголем од надворешниот долг на Македонија. Дополнително, задолженоста на Словенија се зголемува, додека задолженоста на Македонија се намалува.

Фискалната политика станува експанзионистичка на крајот на 2006 година. Данокот на додадена вредност (ДДВ) е намален од 18% на 5% за определени добра од земјоделското производство, компјутерскиот софтвер и термални соларни системи. Вклучувањето на земјоделската механика во листата на производи за кои се намалува ДДВ не е во рамките на ЕУ законодавството. Генерално, индиректното оданочување е добро поврзано со ЕУ законодавството.

Владата со Новата програма за промоцијата на инвестициите (2007-2010) направи промени во директното оданочување. Се воведува "рамен данок" со единствена даночна стапка за данокот на персонален приход и данокот на добивка, со кои се намалени стапките кај овие даноци на 12% почнувајќи од јануари 2007 година. Исто така, се воведува нулта стапка на данок на реинвестирана добивка. Данокот на приход за странци (кој не важи за странци кои доаѓаат од земји со кои е потпишан договор за двојно оданочување) не е во рамките на ЕУ законодавството.

Управата за јавни приходи го подобри операционалниот капацитет и се компјутеризира. Прибирањето на данокот на персонален приход и данокот на добивка бележи подобри резултати од очекувањата во првите три квартали на 2007 година. Плаќањето на ДДВ се подобри. Враќањето на платениот ДДВ за период од 30 дена се зголеми од 91,96% на 99,32%.

Главно поради подобрата наплата на даноците, буџетот за 2007 година содржи раст на јавните расходи. Меѓутоа негова основна карактеристика е ниското ниво на инвестиции. Така, учеството на капиталните расходи во буџетот за 2007 година изнесува 10,89%, а на тековните расходи 89,11%.

Активности и мерки што треба да се превземат да се подобри состојбата:

- Приближување на фискалната политика кон стандардите на ЕУ.
- Подготвка на Народната банка за интеграција во Европскиот систем на централни банки (ESCB).
- Зголемување на учеството на капиталните инвестиции во буџетот.
- Целосна фискализација на западниот дел на Македонија.

3. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Европската заедница има компетенции во областа на социјалната политика, кои се остваруваат како надополнување на националните социјални политики и нивна координација на Европско ниво. Стратегијата усвоена на самитот на лидерите на државите членки на Европската унија во март 2000 година, уште позната како Лисабонска стратегија посветува посебно поглавје на тема: „Модернизирање на Европскиот Социјален Модел со инвестирање во луѓето и градење на активна социјална држава“. Дека социјалните прашања добиваат сé поголемо значење на ниво на Европската унија се гледа и од развојниот процес на примена и понатамошно ревидирање на Лисабонската стратегија. Оттука, како во другите области, така и во сферата на социјалната политика, Република Македонија треба да презема мерки за исполнување на обврските кои произлегуваат од процесот на пристапување кон Европската унија. Меѓутоа не само поради потребата за усогласување на националното со европското законодавство како и постигнувањето стабилна и развојна економија која ќе може да го поднесе притисокот од конкуренцијата при отворено вклучување во европскиот пазар, туку и поради потребата да се изгради еден функционален социјален систем во интерес на граѓаните, оваа анализа ја опфаќа работата на Владата во оваа сфера во изминатиот период. Пред да се пристапи кон анализа на активностите на Владата, неопходно е да се има предвид пристапот на Владата кон типот на социјална политика која ќе се гради за мандатниот период. Доколку се погледне Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2006-2010, се заклучува дека усвоен е *неолиберален пристап* кон третирањето на прашањата од областа на пазарот на трудот и социјалната заштита, кој се карактеризира со “зголемување на флексибилноста во процесот на вработување и отпуштање од работа“ и ригидност во поглед на социјалната сигурност и заштита. Програмата посветува малку внимание на прашањето на “социјална сигурност и праведност“, во чии рамки предлага мерки за “создавање *ефикасен* систем на социјална заштита“. Од друга страна, со оглед на тоа дека фокусот на владината програма е на предлагање “политики за подинамичен економски развој“, ваквиот пристап во сферата на социјалната заштита покажува дека Владата директно ги спротивставува економскиот раст и социјалната праведност. Оттука, уште на самиот почеток, програмските определби на Владата помагаат да се објаснат состојбите во социјалната сфера во Република Македонија од 2006 до крајот на 2007 и почетокот на 2008 година, поврзано со владините чекори. Во продолжение ќе биде направена подетална анализа на преземените или пропуштените активности на Владата, користејќи ги преземените обврски од пристапување кон ЕУ како појдовна точка.

3.1. Нецелосни, несоодветни и некомплементарни политики за поттикнување на вработувањето

Бројот на невработени лица во Република Македонија е значително голем, речиси четири пати поголем од просекот во ЕУ 27. Според последните податоци од Државниот завод за статистика, во третиот квартал од 2007 година, процентот на невработени лица од активното население е 34,2%. Во претходниот дел ги спомнавме некои од главните причини за високата стапка на невработеност. Во продолжение ќе се анализираат активностите на Владата во насока на надминување на овој проблем.

Во декември 2006, Владата на РМ усвои 2 документи насочени кон решавање на проблемот на голема невработеност во земјата: Национална стратегија за вработување 2010 и Национален акционен план за вработување 2006-2008. Овие документи се засновани на Програмата за работа на Владата на РМ за периодот 2006-2010 и политиките кои се планираат за периодот до 2010 година. Националната стратегија за вработување ги вградува и политиките за вработување од ревидираната Лисабонска стратегија и Интегрираните насоки на ЕУ за раст и работни места. Како што може да се забележи од овие стратешки документи *акцентот е на активни политики за вработување*. Оттука и во 2007 година Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за вработување ги продолжуваат некои од активните мерки започнати уште од претходниот период, а кои се одвиваа пред сé со поддршка на странски донатори. Такви се на пример проектите кои од 2003 година се спроведуваат со поддршка на УНДП, а опфаќаат програми за општинска поддршка насочени кон долгорочно невработените, младите, жените и малцинските групи, програми за создавање работни места преку јавни работи и субвенции за плати, посредување при вработување на високо образовани невработени млади луѓе и програма за поддршка на самовработувањето. Некои програми сé уште се во тек, па затоа се уште не може да се анализираат ефектите од истите (пр. Поддршката за самовработување). Но, дури и по завршената регистрација и обезбедување на финансиска поддршка за самовработување, останува отворено прашањето на одржливоста.

Проблемот со одржливоста посебно се гледа во рамките на други програми, каде одреден број на лица се вработуваат во текот на времетраењето на проектот, меѓутоа по неговото завршување завршуваат и ангажманите. Таков е примерот со активностите за вработување во единиците на локалната самоуправа или времено ангажирање за извршување одредени јавни работи. Единствено постојат податоци за бројот на лица кои биле опфатени со програми за обука, доквалификација и преквалификација, од кои дел засновале работен однос. Но и тука тешко е да се процени колку вработувањето на овие лица се должи првенствено на обуката или е резултат на други фактори. За ова не постојат соодветни анализи, што се смета како проблем (Геровска-Митев 2008, 100-101), и затоа "*активните мерки за обука, доквалификација и преквалификација можат да бидат преиспитани бидејќи најранливите социјални групи – невработените без никакви квалификации /образование[10] не можат да ги користат понудените услуги за обука*". Посебно што се однесува до социјално најранливите групи, во оваа сфера нема никакви или незначителни резултати: освен субвенционирање на вработување на 78[11] самохрани родители и деца без родители, како и времено ангажирање на невработени лица од најнеразвиените региони, не постојат никакви други податоци за тоа дали нешто е преземено во однос на подобрување на состојбата на лицата со хендикеп, малцинствата, лицата прогласени за технолошки вишок или лица кои ја изгубиле работата поради тоа што претпријатието е под стечај, жените, младите и други ранливи групи на пазарот на трудот. За младите, освен опфаќање на одреден број млади лица до 27 години со програма за практикантство, не постојат поместувања во однос на намалување на високите проценти на невработеност меѓу младите. За ова ќе стане повторно збор во делот за социјална инклузија (вклученост).

Земајќи ги предвид ваквите незадоволителни состојби во областа на пазарот на трудот, Европската Комисија во својот годишен Извештај за напредокот на Република Македонија за 2007 година (Commission Staff Working Document 2007, 45) смета дека целите кои се поставени во Национална стратегија за вработување 2010 и Национален акционен план за вработување 2006-2008 се доста *амбициозни* и дека во моментот недостигаат соодветни капацитети за нивно остварување. Поврзано со зајакнувањето на капацитетите, не се бележи напредок во делот поврзан со подготовка за користење на Европскиот Социјален Фонд, освен некои подготвителни активности за програмирање на четвртата компонента на ИПА[12]-Развој на човечките ресурси.

Од горе изнесеното генералниот заклучок е дека активните политики за вработување не се сеопфатни, а и од оние категории на лица на кои се однесуваат, многу мал број лица се опфатени со истите. Од друга страна, активните политики на вработување сами по себе не би можеле да дадат резултати доколку се изолирани и насочени само кон лицата кои бараат работа. Потребна е комплементарност на образовни, здравствени и економски политики заради постигнување поголема до целосна вработеност. Националната стратегија за вработување 2010 повикува на ваквата комплементарност, меѓутоа сé уште не се преземени потребните чекори за остварување на целите утврдени во неа, а дополнителен проблем е прашањето за тоа колку мерките кои се предлагаат со акциониот план за вработување 2006-2008 воопшто соодветствуваат на зацртаните цели во стратегијата и колку ќе придонесат за нивна реализација. Понатаму, не се направени потребните прилагодувања за користење на фондовите на ЕУ, кои би придонеле за подобрување на состојбите во оваа сфера.

3.2. Рестриктивен систем на социјална заштита – основа за социјална исклученост

Согласно програмските определби на оваа Влада за *градење рестриктивен систем на социјална заштита* се и преземените активности во оваа сфера. Министерството за труд и социјална политика објавува засилен и постојан надзор и контрола врз примената и спроведувањето на прописите од областа на социјалната заштита, остварувањето на социјалната помош и останатите видови на парични надоместоци, како и врз остварувањето на услугите од социјалната заштита. Така што додека, според податоците од Агенцијата за вработување на Република Македонија, од една страна бројот на лица корисници на паричен надоместок како осигурување во случај на невработеност и лицата опфатени со правото на користење социјална помош значително се намалува (25.438 лица во декември 2007, во однос на 30.572 лица во декември 2006, извор АВРМ), се засилуваат контролните и казнените мерки од страна на секторот за инспекциски надзор.

Мал напредок е забележан со донесување на Законот за безбедност и здравје при работа (Сл.Весник бр.92/07), чија цел е усвојување на одредбите од Директивата за здравје и безбедност на ЕУ. Европската Комисија во својот извештај (Commission Staff Working Document 2007, 45) укажува на тоа дека степенот на усогласеност останува дополнително да се утврдува. Во поглед на пензиските реформи нема некои новини, освен

што се продолжува со подготовки за воведување на трет столб на доброволно осигурување.

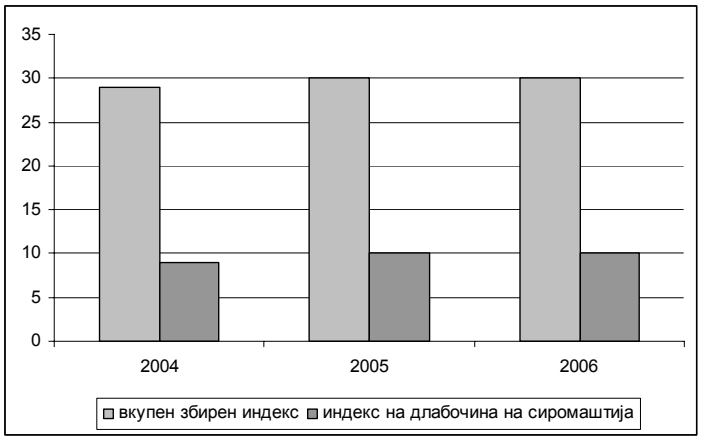
Предвидено е донесување на нов Закон за социјална заштита и социјална сигурност, кој се наоѓа во собраниска процедура, и затоа не може да биде дел од оваа анализа. Исто така, на ниво на Влада (15.01.2008), донесена е Програма за остварување на социјалната заштита за 2008 година и затоа и таа не може да биде дел од оваа анализа, посебно што дополнително останува да се види дали ги одразува вистинските потреби, а потоа и колку ќе се спроведе во реалноста и какви ќе бидат нејзините ефекти.

Оттука се потврдува дека пристапот кој го промовира Владата е заснован на *принцип на казнување, наместо инклузија*, *што е основа за поголема социјална исклученост во македонското општество*. Со ваквиот однос Владата не само што не нуди решенија за проблемите како што се сиромаштијата, маргинализацијата, нееднаквоста, туку и придонесува за нивното зголемување. И според други, ваквото „таргетирање во социјалната заштита...не ја подобрува состојбата со излезот на корисниците од системот на социјална заштита и нивно вклучување на пазарот на труд“ (Геровска-Митев 2008, 101).

3.3. Нееднаквостите се продлабочуваат

Како што можеше да се види и од претходно кажаното, ништо не е направено во поглед на подобрување на сликата во сферата на социјалната вклученост (инклузија), поради што *нееднаквостите во македонското општество се продлабочуваат*. Очигледно е дека социјалните прашања не се од приоритет на Владата, што се гледа првенствено од самата Програма за работа на Владата 2006-2010, но и од активностите во изминатиот период, кои се занимаваат со проблемот со невработеноста, а ги занемаруваат другите социјални проблеми, пред сé големото ниво на сиромаштија.

Слика 5: Релативна сиромаштија во Република Македонија во периодот 2004-2006 година



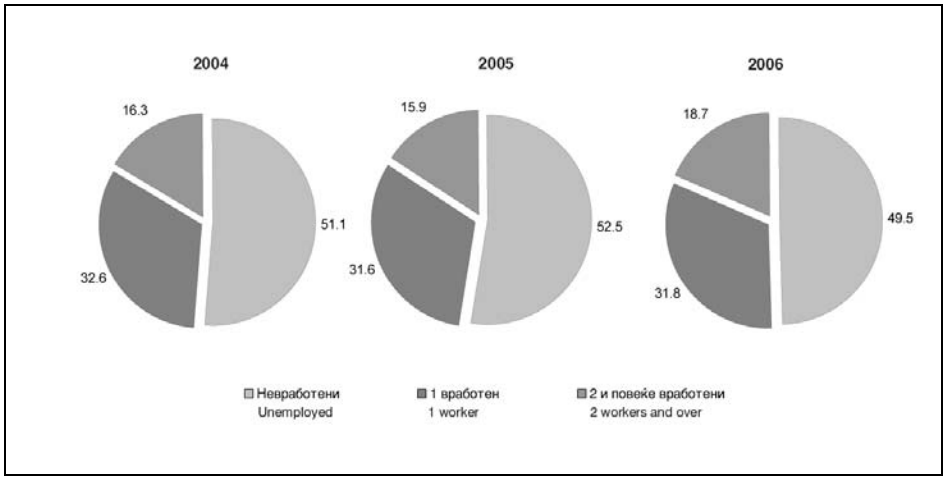
Вкупен збирен индекс – процент на лица кои живеат под линијата на сиромаштијата;

Индекс на длабочина на сиромаштија – просечен пропорционален недостиг на расходи за целата популација (наместо на сите сиромашни лица)

Извор: Државен завод за статистика, *Соопштение 4.1.7.47*

Од друга страна, додека немањето работа е причина за генерирање сиромаштија и социјална исклученост, сепак имањето работа не го гарантира спротивното. Постојат бројни примери на безмилосна експлоатација на трудот, како што е работа во лоши услови, со многу ниски плати. *Од рестриктивниот систем на социјална заштита кој го практикува Владата погодени се невработените, но и лицата кои работат, а живеат на или под работ на сиромаштијата*. До сега не постои, ниту Владата предвидува политика, која би го таргетирала овој проблем!

Слика 6: Структура на релативна сиромаштија според економскиот статус на членовите на домаќинството, 2004-2006



Извор: Државен завод за статистика, *Соопштение 4.1.7.47*

Во таа насока се и критиките на Европската комисија (Commission Staff Working Document 2007, 45), каде се изразува незадоволство од спроведувањето на стратегијата за поголема вклученост на Ромите, и покрај отворањето на два центри во соработка меѓу Министерството за труд и социјална политика и локални ромски невладини организации. Европската комисија посебно го потенцира проблемот со големото ниво на сиромаштија и немањето резултати од Владините политики за справување со истата. Како што е погоре спомнато, не само што резултатите заостануваат, туку и воопшто не се преземаат мерки за справување со сиромаштијата, чии резултати потоа би биле предмет на оценка.

Во Програмата за остварување на социјалната заштита за 2008 година се третираат и прашања од областа на социјалната инклузија. И во рамките на оваа Програма, од една страна не постои точно дефинирање на ранливите групи во македонското општество, а од друга страна со случајното спомнување на некои мерки насочени кон точно утврдени ранливи групи, како што се: деца на улица и улични деца, малолетници со воспитно-социјални проблеми, лица со интелектуална и телесна попреченост, стари и изнемоштени возрасни лица, *не остава простор да се извлече општ заклучок за универзалноста во пристапот за интеграција на сите лица погодени од сиромаштијата и без соодветни услови за активно вклучување во општествениот живот*.

Министерството за труд и социјална политика во 2007 отпочна подготвителни активности за изработка на Заеднички меморандум за инклузија, кој треба да претставува основен документ во подготовката на Република Македонија да земе учество во отворениот метод[13] на координација на социјалното вклучување. Заокружувањето на Заедничкиот меморандум за инклузија се пренесува како обврска на Владата за 2008 година.

И во областа на остварување на *еднакви можности и антидискриминација нема напредок*. Главните забелешки на Европската комисија (Commission Staff Working Document 2007, 46) во овој дел се однесуваат на измените на законот за социјална заштита (Сл.Весник 40/07), кои се само делумно во согласност со европското законодавство, бидејќи не ги опфаќаат сите форми на дискриминација. Понатаму, критиката е и кон неспроведувањето на законот за еднакви можности на жените и мажите (Сл.Весник 66/06), чиишто дефиниции исто така не се во целосна согласност со европското законодавство. Единствено што е постигнато е назначување на координатори за еднакви можности на жените и мажите во рамките на одделните министерства, кои ќе имаат за задача да ги координираат работите од надлежност на ресорното министерство во оваа сфера и да соработуваат со Министерството за труд и социјална политика. Координатори за еднакви родови можности беа назначувани и на локално ниво. Покрај формалното определување на координатори, ефектите од нивната работа дополнително треба бидат предмет на идни оценки. Како што можеше и погоре да се види во делот на вработување, *не се преземени никакви мерки за подобрување на положбата на жените на пазарот на трудот*. Оттука останува предизвикот за остварување

еднакви можности меѓу родовите, како и реална заштита од секакви форми на дискриминација во социјалната сфера, што е уште еден предуслов за поголемо ниво на социјална вклученост, а со тоа и поголем степен на социјална праведност во македонското општество.

3.4. Социјалниот дијалог не функционира

Неолибералниот пристап на десно-ориентираната Влада на Република Македонија особено доаѓа до израз преку нејзиниот *игнорантски однос кон синдикатите*. Позицијата на Економско-социјалниот совет како трипартитно тело каде се претставени Владата на РМ, Синдикатите и работодавачите, преку кој треба да се одвива социјалниот дијалог меѓу социјалните партнери е пред се формална. Тоа од една страна се потврдува со ретките средби на ова тело, а од друга со тоа што Владата за прашањата од економско-социјалната сфера разговара и преговара со Конфедерацијата на слободни синдикати, која дури не е претставена во Економско-социјалниот совет или во најлош случај комплетно ги игнорира претставниците на работниците и носи едностранi одлуки во социјалната сфера. Оттука јасно се гледа обидот на Владата за маргинализација на другите социјални партнери, пред се Сојузот на синдикатите на Македонија, што го отвора прашањето за вистинската заинтересираност на Владата за соработка и дијалог со социјалните партнери. Во тој смисол е и однесувањето на Владата во поглед на прашањето за донесување закон за утврдување најниска плата, предложен од страна на група пратеници од опозицијата (поднесен во Собрание на 01.02.2008): од една страна Владата јавно го искритикува овој предлог-закон, а од друга објави отпочнување преговори со Конфедерацијата на слободни синдикати за утврдување најниска плата. Сепак и ова е декларативно, бидејќи не се преземени никакви конкретни чекори во насока на гарантирање на најниска плата.

Прашањето на легитимитет и репрезентативност на социјалните партнери дополнително ги комплицира работите и дава простор за злоупотреби од страна на власта. Имајќи го предвид ова, посебно во услови на плурализација на синдикалното организирање, барање за јасно дефинирање на критериумите за репрезентативност на синдикатите поставува и Европската комисија (Commission Staff Working Document 2007, 45). Од друга страна Комисијата смета дека влијание врз ваквата состојба во сферата на социјалниот дијалог имаат и внатрешните проблеми и ослабнувањето на синдикатите.

Со оглед на тоа дека социјалниот дијалог е комплементарен дел на отворениот метод на координација во рамките на Лисабонскиот процес, поради суштинската улога која синдикатот ја одиграл во креирањето на сеопфатни економско-социјални политики, Владата на Република Македонија нема да може да ја занемарува обврската на вклучување на поголем број на партнери при креирањето и спроведувањето политики кои влијаат врз животот на граѓаните. Ова се однесува не само на синдикатите, туку и на граѓанските организации, кои досега земаа учество во одредени вонинституционални форми на социјална заштита, а кои би можеле да понудат вистинско партнерство на Владата при идентификување на проблемите, предлагање решенија и нивно спроведување.

Имајќи ги предвид горенаведените состојби препорачуваме:

- Креирањето и предлагањето на одредени политики во економско-социјалната сфера да биде засновано на претходни сеопфатни анализи, при кои ќе се идентификуваат вистинските проблеми и потреби;
- Да се применува универзален и интегрален пристап кон политиките на вработување, социјална заштита и социјална инклузија, а не нивна изолирана и ограничена примена;
- Економско-социјалните политики да бидат засновани на принципите на еднакви шанси, недискриминација и вклучување, со цел за постигнување социјално праведно општество;
- Политиките на вработување, социјална заштита и социјална инклузија да бидат во корелација и комплементарно третирани со образовните, здравствените и економските политики;
- Да се води вистински социјален дијалог и социјалните партнери да бидат активно вклучени во креирањето сеопфатни економско-социјални политики;
- Целосно да се следи и правилно да се спроведува Европската агенда и препораките од Европската Комисија, за што е потребна пред се политичка волја и дополнително јакнење на капацитетите;
- Паралелно со стратегиите за планирање на одредени политики и мерки да се изработат и стратегии за мерење на ефектите од истите, преку предвидување конкретни показатели.

3.5 Здравствена заштита

Во својата Програма за работа од 2006-2010 година Владата се обврза дека ќе работи на подобрување на ефикасноста на здравството и транспарентноста во работењето на здравствените институции, особено на оние од здравствено-финансиската сфера како Фондот за здравствено осигурување (Влада на Република Македонија 2006, 31-33). Владата особено внимание во Програмата посветува на трансформацијата на јавното здравство преку децентрализација и автономија на здравствените институции, воведување на принципот на двајца директори (стручен и менаџер) и нивен врзан потпис во управувањето со јавните здравствени установи.

Во делот на здравственото осигурување Владата ветува единствен пакет здравствени услуги за сите граѓани, транспарентен систем на набавка на лекови и медицинска опрема и негово префрлање од фондот во болниците. Во делот на фармацијата се предвидува подобрување на снабденоста на аптеките со лекови од т.н. позитивна листа и поедноставување на процедурата за регистрација на лековите.

Владата исто така декларираше дека ќе се консултира со стручната јавност и пациентите за планираните промени.

Веднаш по формирањето Владата започна со најавуваните промени. Во Собранието на РМ сé започна од можноста за дополнителна дејност на лекарите во јавното здравство. Пратениците од мнозинството ја укинаа оваа законска можност, по што одреден број револтирани признати стручњаци од ЈЗУ Клинички центар го напуштија јавното здравство и преминаа во приватното. Оваа измена на Законот за здравствена заштита подоцна Уставниот суд на РМ ја укина и повеќедневната дебата и инсистирање од страна на Владата е бесмислено.

Следен чекор беше Одлука за поделба на Јавната здравствена установа Универзитетски клинички центар - Скопје, број 19-3888/1 од 26 јуни 2007 год, ("Службен весник на Република Македонија" бр.102/ 2007), донесена од Владата на Република Македонија. Со оваа одлука Владата го укина Клиничкиот центар кој со сите недостатоци во функционирањето, претставуваше модел на интегрирана здравствена заштита. По осамостојувањето Клиниките требаше да добијат финансиска автономија и двајца директори. Изборот на стручните директори и менаџерите во Клиниките и по 8 месеци од Одлуката не е завршен, а сеуште не е извршен и Делбениот биланс меѓу Клиниките. Овој потег Министерството за здравство го изврши без опсежни консултации со струковите здравствени организации што беше причина повеќе пати тие да реагираат во јавноста.

Ситуацијата дополнително се комплицира со Одлуката на Уставниот суд на РМ да ја испита уставноста и законитоста на гореспоменатата владина Одлука и тоа токму во делот на носителот на Одлуката[14]. Имено подносителите на иницијативата сметаат дека Одлуката на Владата е во спротивност со чл.34 став 1 и 2 од Законот за јавни установи каде се вели дека одлука за спојување и укинување на јавната установа може да донесе само основачот, а во случајот на Универзитетски клинички центар тоа е Собранието на РМ, а не Владата (види повеќе: Транспарентност Македонија 2007, 8).[15]

Во делот на приватното здравство Фондот не ја зголеми капитацијата што предизвикува тешкотии во функционирањето на приватните здравствени установи. Ако се земе во предвид дека примарното јавно здравство уште претходната Влада го трансформираше во приватно преку концесии за лекарите кои работеа во Здравствените домови тогаш оваа политика може на среден рок да го загрози опстојувањето на примарното здравство.

Европската комисија во Извештајот за напредокот на Македонија во 2007 год. го поздравува напредокот во хоризонтална линија односно усвојувањето на законските текстови за правата на пациентите и здравственото осигурување со цел "да зе подобри квалитетот на здравствените услуги и да зе зголеми транспарентноста и финансиското работење". Сепак се констатира дека *"алокацијата на ресурсите кон болниците е сеуште поголема отколку кон ... примарното здравство"* и дека *"недостатокот на соодветна оперативна структура и адекватни финансии се главни пречки во имплементацијата на програмите"* (Commission Staff Working Document 2007, 61).

Препораки и заклучоци:

- Трансформацијата на терцијарното здравство (Клиничкиот центар) треба да биде во координација со лекарите, односно нивните струкови организации и пациентите, а не како самоволен акт на Министерот за здравство и Владата и без партиски притисоци во назначувањата на директорите на Клиниките. Здравството постои за пациентите, а не за Владата.
- Итно треба да се уреди набавката на медицински материјал во здравствените установи за да не се случува константен недостиг и да се загрозуваат животите на пациентите.
- Итно треба да се зголеми капитацијата во примарното здравство за да се овозможи опстојување на примарните приватни и приватни под конецесија здравствени установи за тие да можат да пружаат квалитетни здравствени услуги и го симнат товарот од секундарното и посебно терцијарното здравство.
- Владата треба да се определи дали сака јавно здравство кое ќе биде финансиски одржливо меѓутоа нема да има за цел остварување профит туку да овозможува квалитетна здравствена заштита за секого или единствено ја интересира здравство кое ќе генерира профит.

3.5. Образование и наука

Владата на РМ во својата Програма за работа како основни приоритети во образованието ги истакнува "централната образовна политика. Децентрализираната администрација на училиштата и ефикасниот менаџмент со училиштата". Како посебни мерки кои планира да ги преземе го истакнува зголемувањето на средствата до 5% од БДП (просекот на ЕУ и ОЕЦД) за образованието, имплементација на системот за доживотно образование, воведување информатика во сите училишта, рано изучување странски јазици, реновирање на постојните капацитети за студентско сместување-студентски домови (Влада на Република Македонија 2006, 28-29).

Проблемот со големата бројност на населението кое е без или само со основно образование ја следи Македонија од почетокот на општествената трансформација. Необразованоста особено е проблем на пазарот на трудот и постојано ја притиска кон нагоре стапката на невработеност. Според статистичките податоци во вкупната структура на невработени оние без основно или само со основно образование учествуваат дури со 51.4%, со средно стручно образование 24.8%, а со високо само 5.1%. Кај младите до 24 години односот меѓу основното и средното стручно образование е ист по околу 40%, додека кај високото е нешто понизок 4.4% (Агенција за вработување на РМ, Скопје, јуни 2007 г.). Овие податоци покажуваат дека инвестирањето во знаење односно човечки капитал доведува до значително намалување на невработеноста, односно ги подобрува шансите и конкурентноста на пазарот на трудот на лицата со повисоко образование и стручни квалификации. Последниот податок за учеството во бројот на невработени на оние со основно и средно стручно образование кој е ист е особено загрижувачки и укажува на можниот неквалитет на средното стручно образование и потребата од итни реформи.

Децентрализацијата на образованието, утврдувањето на централниот државен образовен курикулум за образовните институции, задолжителното информатичко образование и јавното финансирање на образование се утврдени во Националната програма за развој на образованието во РМ 2005-2015 подготвена од тим на Министерството за образование и наука и утврдена од претходниот владин состав на СДСМ, ЛДП и ДУИ (МОН 2006, 21-35).

Во анализираниот период Владата ги презема следните чекори: воведе задолжително средно образование преку измена на законската регулатива, воведе веронаука во училиштата, го продолжи проектот за компјутеризација на училиштата започнат во претходниот владин состав, со задоцнување го продолжи процесот на децентрализација на образованието и го предложи Законот за високо образование кој беше усвоен од Собранието. Комисијата на ЕУ во својот Извештај за напредокот на Македонија во 2007 година го поздравува воведувањето на задолжителното средно образование и прогресот во имплементацијата на програмата за доживотно образование.

Сепак, според податоците од Националната програма постои незанемарлива бројка на деца кои се осипуваат од основното образование (1.42 %) или го прекинуваат основното образование (0.29 %) (МОН 2006, 31). Во таква ситуација сметаме дека пред да се премине кон задолжително средно образование ќе беше поцелисходно да се постигне прилично целосен опфат во основното образование односно да се спречи осипувањето во текот на основното образование.

Ова важи особено за ромската заедница која е образовно маргинализирана.

Воведувањето на веронауката во училиштата предизвика остри полемики и поделби во Парламентот. Актуелната Влада на ВМРО-ДПМНЕ по втор пат се обиде да го воведе овој предмет во училиштата иако Уставниот суд ја укина претходната законска измена иницирана од Владата на ВМРО-ДПМНЕ во времето на Премиерот Љубчо Георгиевски. Опозицијата сметаше дека тоа е спротивно со уставната определба за секуларната држава и дека воведувањето на веронауката ќе иницира дополнителна сегрегација на учениците на верска основа. Опозиционата ЛДП ја оспори законската измена и пред Уставниот суд. Постапката по иницијативата е во тек.

Според истражувањето во рамките на Проектот *"Јавното мислење за верското образование"* 56.8% од испитаниците сметаат дека треба да се воведе верско образование, а 28.8% дека не треба. Сепак, 28.8% (најмногу) сметаат дека треба да биде во вид на учење за сите вери (ФИООМ 2007, 11-12).

Согласно владината иницијатива верското образование во Македонија ќе биде учење за една вера која ќе ја избере ученикот, односно неговите родители.

Донесувањето на Законот за високо образование исто така предизвика незадоволство кај дел од универзитетската јавност. Според наше мислење Законот има спорни одредби во делот на избирањето/именувањето на раководните органи на универзитетите и факултетите, ограничувањето во голема мерка на финансиската автономија на факултетите и централизацијата на универзитетите со голем број членки. Последново особено важи за најстариот државен универзитет во Македонија "Св. Кирил и Методиј". Спорните одредби, според наше уверување, не кореспондираат со уставно загарантираната автономија на Универзитетот.

ЕУ во својот Извештај за 2007 година забележува дека "недостаток на човечки и финансиски ресурси е алоциран за ефективна имплементација на реформите во образовниот систем" (Commission Staff Working Document 2007, 58). И покрај декларираната намера на Владата 5% од БДП да се одвојат за образование сепак податоците во Буџетот на РМ за 2008 година се поразителни. Во досега најголемиот буџет во Македонија само околу 3% од Буџетот е за високо образование, а само околу 0.6% за научно-истражувачка дејност. Тоа преставува околу 1.33% од БДП за високо образование и само околу 0.25% од БДП за наука и истражувачка дејност[16]. Во изминатиот период висината на студентските стипендии и кредити остана иста иако според податоците на Државниот завод за статистика Македонија дожувува ценовен шок и раст на инфлацијата во првите 2 месеци од 2008 година.

Во изминатиот период Владата ја спроведе и кампањата "Образованието е моќ". Јавноста не доби отчет за средствата потрошени за кампањата, ниту пак се изготви било каков инструмент за мерење на ефектите од кампањата. И оваа кампања предизвика гнев кај опозицијата бидејќи целта на кампањата беше нејасна, ефектите непознати, освен ако единствена цел не и беше саморекламирање на Владата.

Заклучоци и препораки:

- Владата треба постепено, но редовно да ги зголемува финансиските средства за образование и научно-истражувачка дејност до посакуваните 5 % од Буџетот.
- Приоритетна задача на Министерството за образование е опфат на сите деца во основното образование и прекинување на осипот од основното образование. Особено внимание треба да се посвети на ромската популација кај која што овој тренд е забележлив.
- Треба да се подготви и спроведе реформа на средното стручно образование во насока на оспособување на матурантите од овие училишта за директно вклучување во производството и нивна конкурентност на пазарот на трудот. Ефективната практична работа во текот на образованието за овие ученици е особено важна.
- Владата треба да ја почитува автономијата на Универзитетот како во спроведувањето на наставата, така и во изборот на научниот подмладок и финансиите.
- Владата треба итно да одвои средства за прием на научен подмладок на универзитетите (особено на Универзитетот "Св. Кирил и Методиј") за да се ублажи масовниот недостаток на наставен кадар.
- Владата треба итно да утврди прецизни критериуми за стипендирање на студентите, да преземе мерки за зголемување на студентските стипендии и кредити и тие да се исплатуваат редовно.

БИБЛИОГРАФИЈА

Blanchard, Olivier. 2003. New Jersey: *Macroeconomics, 3rd Edition*, Prentice Hall.

Burda, Michael, and Wyplosz, Charles. 2005. *Macroeconomics.* Oxford: Oxford University Press.

Commission Staff Working Document. 2006. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress report {COM (2006) 649 final}*. Brussels: Commission of the European Communities.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf

Commission Staff Working Document. 2007. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress report {COM (2007) 663 final}*. Brussels: Commission of the European Communities.
http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2007_en.htm

European Council. 2000. *Presidency Conclusions – Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

Фондација Институт Отворено Општество Македонија. 2007. *Јавното мислење за верското образование*. Скопје: ФИООМ

Геровска-Митев, Маја. 2008. „Реформските процеси и предизвици во социјалната политика во Македонија“. во *Врамување нова социјална политика: актери, димензии и реформи*, 99-111. Скопје: Фондација Фридрих Еберт – Канцеларија Скопје

Gligorov, Vladimir. 2007. Macedonia: Low Taxes are the Key. *WIIW Research Reports* 335.

Gligorov, Vladimir.1997. Trade in the Balkans. *WIIW Monthly Report no. 3.*

Кикеркова, Ирена. 2004. Некои согледувања за проблемите на надворешно трговската размена на Република Македонија. *Годишник на Економски факултет - Скопје*, Том.39: 323-333.

Министерство за финансии на Република Македонија, *Билтен*, јануари/февруари 2007 година.

Министерство за образование и наука. 2006. *Национална програма за развој на образованието во РМ 2005-2015*. Скопје: МОН

Министерство за правда на Република Македонија. 2005. *Процес на измена на уставот на РМ – Реформа на правосудниот систем*. Скопје: МПРМ

Министерство за труд и социјална политика. 2006. *Национална стратегија за вработување 2010*. достапно на www.mtsp.gov.mk (документи)

Министерство за труд и социјална политика. 2006. *Национален акционен план за вработување 2006-2008*. достапно на www.mtsp.gov.mk (документи)

Mojsoska, Nikica (2003). What is the Optimal Level of Labor Market Flexibility in Macedonia. In: *Bulletin,* Ministry of Finance of the Republic of Macedonia, No.7-8, Skopje.

Montiel, J. Peter. 2003. *Macroeconomics in Emerging Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ohrid Institute for Economic Strategies and International Affairs. 2007. *Leadership Monitoring: Report from the Performance Evaluation of the Government of the Republic of Macedonia for the period October – November 2007.* Skopje.

Petkovski, Mihail. 2001. External Economic Relations of the Republic of Macedonia. *South-East Europe Review* 3: 113-124.

Republic Statistical Office. 2007. *Economic Trends in the Republic of Serbia in 2007*. Communication 326. Belgrade.

Samuelson, A. Paul, and William D. Nordhaus. 1995. *Macroeconomics*, *15th Edition*. New York: McGraw-Hill, Inc.

Schneider, F. (2002). *Scope and development of the grey economy in 22 countries in transition and 21 OECD countries,* IZA Document for review No.514.

Tevdovski, Dragan and Katerina Tosevska. 2006. The Main Characteristics of the Unemployment in Macedonia. *Proceedings from the International Scientific Conference ECOTREND.*

Тошевска, Катерина. 2004. Приближување кон Европската Унија од аспект на надворешно трговската размена. *Годишник на Економски факултет - Скопје*, Том.39: 577-588.

Транспарентност Македонија. 2007. *Годишен извештај 2007*. Скопје: Транспарентност Македонија. http://www.transparentnost-mk.org.mk/wp-content/uploads/izvestaj-final.pdf

Влада на Република Македонија. 2007. *Ажурирање на извештај за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување во ЕУ за периодот јуни 2007-септември 2007*. Скопје: Влада на Република Македонија

Влада на Република Македонија. 2006. *Програма за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2006 – 2010*. достапно на www.vlada.mk (стратешки документи)

Влада на Република Македонија. 2008. *Програма за остварување на социјалната заштита за 2008*. достапна на www.mtsp.gov.mk (документи)

World Bank. 2003. *FYR Macedonia: Dealing with Unemployment*.

ПОЈАСНУВАЊА

[1] Владата на Република Македонија беше избрана на седница на Собрание на 26.08.2006 г.

[2] http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=izbrez2006 и http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=izbrez2002

[3] http://www.president.gov.mk/list_info.asp?SectionID=16 , Укази за поставување амбасадори од февруари/март 2008 г.

[4]ЕУ преку Комесарот за проширување реагираше на промените и укажа на негативните последици од партизираните промени, меѓутоа Владата слабо реагираше и остана на извршените промени. Ова е уште еден доказ дека во јавната администрација во Македонија најчесто се напредува според партиски заслуги, а не според успехот и заслугите во работата. Во својата Програма Владата се обврза да го применува системот на заслуги во работата при напредувањето, но тоа останува само формална декларација за сега.

[5] Во јавноста подолго време беа актуелни "случајот Здравев" и измените во Деталниот урбанистички план на општина Центар, "случајот Камчев " и хотелот во центарот на Скопје итн.

[6] www.pravda.gov.mk

[7] Податоците од анкетниот лист претставуваат информации од јавен карактер, освен податоците заштитени со закон (чл. 35 од Законот за изменување и дополнување на законот за спречување на корупцијата, Сл.Весник 126/06).

[8] Чл. 16, став2 од Законот за изменување и дополнување на законот за спречување на корупцијата, Сл.Весник 126/06.

[9] За ова види и критики од „Транспарентност-Нулта Корупција":http://www.transparency.org.mk/ и „Транспарентност Македонија": http://www.transparentnost-mk.org.mk/

[10] Тоа се 51,3% од невработените, според годишниот извештај на Агенцијата за вработување од 2006.

[11] Податок од Министерството за труд и социјална политика до Октомври 2007.

[12] ИПА-Инструмент за претпристапна помош (2007-2013)

[13] Отвореният метод за координација меѓу државите членки на Европската унија е основното средство за спроведување на приоритетите од Лисабонската стратегија.

[14] http://www.usud.gov.mk/domino/WEBSUD.nsf, разгледување иницијативи за оцена на уставноста и законитоста од 05.03.2008 г. под број 4.

[15] Доколку Уставниот суд ја поништи Одлуката на Владата последиците ќе бидат исклучително тешки. Тоа би значело дека целиот процес за кој беше потрошено време и средства ќе треба да се врати од почеток. Зошто Владата се одлучи да донесе очигледно противзаконска одлука нема образложение.

[16] Види повеќе под: www.finance.gov.mk