

**ЕПИНЕТ**

**РАБОТНА ВЕРЗИЈА**

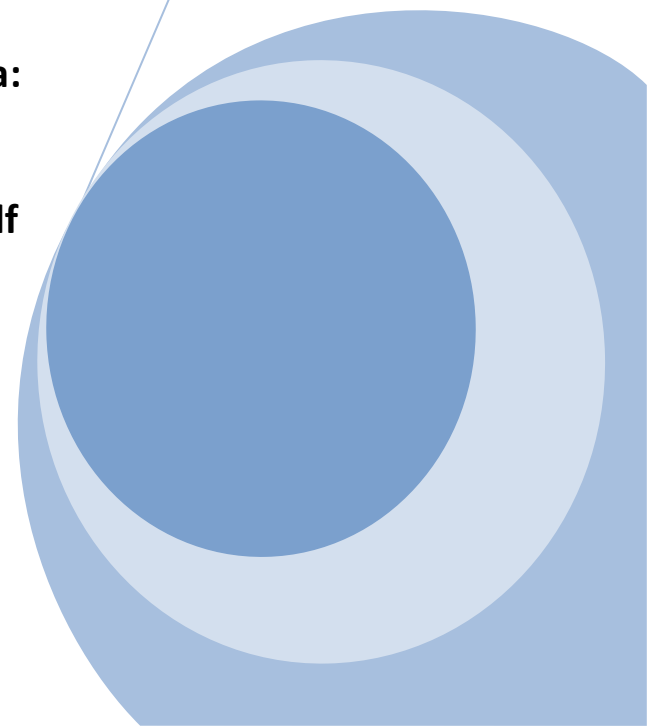
**ИЗВРШНО РЕЗИМЕ**

**ЗБИРКА НА ДОКУМЕНТИ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА**

**Целиот документ можете да го симнете на:**

**[http://epi.org.mk/docs/epinet\\_-  
\\_zbirka\\_na\\_dokumenti\\_za\\_javna\\_politika.pdf](http://epi.org.mk/docs/epinet_-_zbirka_na_dokumenti_za_javna_politika.pdf)**

**24.04.2013, Скопје**



## СОДРЖИНА

|  |    |
|--|----|
| м-р Кире Василев и м-р Александар Цеков "Вклученоста на граѓаните при процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките поврзани со Европската интеграција на Република Македонија" .....        | 4  |
| м-р Симонида Кацарска и д-р Мелина Гризо "Дијалогот за пристапување на високо ниво една година подоцна – чекор во место или чекор напред?" .....   | 5  |
| м-р Ирена Бојаџиевска и м-р Илина Мангова "Отворено владино партнерство: заложба, предизвици, резултати" .....   | 6  |
| д-р Каролина Ристова-Астеруд, д-р Љубица Караманди и м-р Александар Јованоски "Градење на модел на собраниска контрола над Владата на Република Македонија за европските прашања" .....                      | 7  |
| м-р Агим Селами "Рационализацијата на јавната администрација во Македонија – далеку полесно да се каже отколку да се направи" .....  | 8  |
| м-р Борјан Ѓузелов и м-р Билјана Стојаноска "Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија" .....   | 9  |
| д-р Јорданка Галева и м-р Мартин Печијарески "Улогата на јавните практики во надминувањето на меѓуетничките конфликти во македонското општество" .....   | 10 |
| м-р Наталија Шикова, докторант и м-р Весна Бочварска "Унапредување на граѓанскиот идентитет и поттикнување на граѓанската свесност и акција" .....   | 11 |
| д-р Даниела Мамучевска, м-р Кристина Цуцулоска и м-р Наташа Фогт Јованова "Државната помош во РМ: Инструмент за „европеизација“ на македонската економија или инструмент за одржувањето на status quo" ..... | 12 |
| д-р Мишо Докмановиќ и д-р Јулија Брсакоска – Базеркоска "Вршењето на видео надзор низ призмата на регулативата за заштита на лични податоци на Европската унија" .....                                       | 13 |
| м-р Ана Стојилевска "Обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во Македонија - на пат кон остварување на ЕУ политиките 2020 и 2050?" .....  | 14 |
| м-р Катарина Кречева "Препораки за подобрување на процесот на креирање образовни политики во Република Македонија во согласност со евро-интеграциските заложби на земјата" .....                             | 15 |
| д-р Александар Колекески, м-р Далибор Стајиќ "Учеството на Република Македонија во програмите на Европската унија- Анализа на националните капацитети" .....   | 16 |

|   |    |
|---|----|
| м-р Александар Ивановски “Даночни измами со ДДВ- Европски искуства и нивна применливост во Р. Македонија” .....   | 17 |
| д-р Александра Груевска – Дракулевски, д-р Воислав Стојановски "Положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела во македонското законодавство наспроти стандардите на Европската Унија” .....                    | 18 |
| м-р Енис Салифи "Заштита на потрошувачите при користење на финансиски услуги, компаративна анализа” .....   | 19 |
| м- р Јасмина Голубовска "Нееднакви помеѓу еднаквите: Потребни промени на политики и законодавство за ефективна борба против дискриминација во Република Македонија за полноправно членство во Европската Унија” ..... | 20 |
| м-р Мате Ѓорѓиевски, м-р Искра Белчева Ристовска “Регионална соработка: наметнат предуслов или додадена вредност во економската и секторската интеграција на Република Македонија во ЕУ” .....                        | 21 |
| д-р Гоце Галев и м-р Нора Зиба Мемети "Европски граѓански законици модел за креирање граѓански кодекс на РМ” .....  | 22 |



**Издавач:**

Институт за европска политика (ЕПИ) Скопје  
Ул. Дебарца бр. 6  
1000 Скопје  
Република Македонија  
[contact@epi.org.mk](mailto:contact@epi.org.mk)  
[www.epi.org.mk](http://www.epi.org.mk)

**Уредници:**

д-р Малинка Ристевска Јорданова, ЕПИ  
м-р Александар Јованоски, ЕПИ



British Embassy  
Skopje

Извршното резиме на Збирката на документи за јавна политика е подготвено во рамки на проектот “Вградување на знаењето за ЕУ” поддржан од Британската амбасада во Република Македонија. Содржината на овој документ е одговорност само на авторите и на никој начин не е одраз на погледите Британската амбасада во Република Македонија или на институциите/организациите во кои се ангажирани авторите.

## **Вклученоста на граѓаните при процесот на креирање, донесување и спроведување на политиките поврзани со Европската интеграција на Република Македонија**

### **м-р Кире Василев и м-р Александар Цеков**

Овој документ за јавни политики ги анализира постоечките законски и институционални механизми за вклучување на граѓаните и граѓанските организации во процесот на креирање, одлучување и спроведување на јавните политики поврзани со интеграцијата на Македонија во Европската Унија, со цел да ја оцени нивната функционалност и да понуди препораки за надминување на предизвиците со кои се соочува процесот.

Анализата покажа дека и покрај солидната правна рамка во Република Македонија која им гарантира на граѓаните и граѓанските организации можност да се вклучат во процесот на креирање, одлучување и спроведување на политики на национално и локално ниво, институционалните механизми, не се доволно развиени и не соодетствуваат со потребите на граѓанскиот сектор. Понатаму, анализата открива дека граѓанскиот сектор е вклучен главно во првата фаза на процесот односно во консултации за одредени политики кои што се главно од формален карактер и немаат суштинско значење. Од друга страна пак, и граѓанските организации не располагаат со доволен капацитет за ефективно да се вклучат во сите фази на процесот на креирање, одлучување и спроведување на јавни политики.

За да се надминат горенаведените предизвици, овој документ за јавни политики наведе неколку препораки за кои смета дека можат да придонесат за надминување на овие предизвици и на тој начин да нуди алтернатива на постоечките политики со цел придонесе кон поефективно вклучување на граѓанскиот сектор во процесот на креирање, одлучување и спроведување на јавни политики.

**Препорака 1: Зајакнување на институционалните механизми за вклученост на граѓанските организации**

**Препорака 2: Тековна проценка на институционалните механизми за вклученост на граѓанските организации**

**Препорака 3: Вклучување во сите фази на процесот на креирање, донесување и спроведување политики**

**Препорака 4: Зајакнување на капацитетите на граѓанскиот сектор**

**Препорака 5: Искористување на позитивниот влијание на процесот на приближување до Европската Унија**

## Дијалогот за пристапување на високо ниво една година подоцна – чекор во место или чекор напред?

м-р Симонида Кацарска и д-р Мелина Гризо

Република Македонија и Европската комисија во средината на минатата го започнаа пристапниот дијалог на високо ниво како *нова можност за фокусирање на приоритетите* во однос на пристапувањето во ЕУ. Европската комисија и владата ги утврдија следните области како критични во дијалогот: 1) слободата на изразувањето и медиумите; 2) владеењето на правото; 3) реформата на јавната администрација; 4) изборната реформа, и 5) зајакнувањето на пазарната економија. Овој документ за политики ја анализира улогата на овој нов инструмент во унапредувањето на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ преку квалитативна анализа на формалните документи подготвени во насока на исполнување на условите за членство една година по неговото започнување. Документот има за цел се осврне на придобивките од овој инструмент кој излегува надвор од вообичаените механизми за пристапување во ЕУ. Притоа, анализата се потпира и врз искуствата во процесот на пристапувањето во ЕУ за време на претходните проширувања.

Осврнувајќи се на контекстот и содржината на пристапниот дијалог, анализата прво се фокусира на дебатите околу природата на инструментот, како и изборот на наведените приоритети. Значењето на овој инструмент во однос на отпочнувањето на преговорите за пристапување беше предмет на различни толкувања од страна на домашните и европските лидери, по што дијалогот беше компромисно претставен како мост кон отворањето на преговорите. Содржината и идентификуваните теми во дијалогот, како што е веќе утврдено од неколку истражувања, се од клучно значење за напредокот на Република Македонија. Од друга страна, фокусирањето на неколку приоритети создава ризик од ставање на хоризонталните напори за пристапување во ЕУ во втор план. Воедно, поставеноста на дијалогот Европска Комисија – Влада дополнително ја зајакнува улогата на извршната во однос на законодавната власт, како и останатите засегнати страни. Исто така, фокусирањето врз прашањето на името, а од неодамна и врз добрососедските односи со Бугарија негативно влијаат како на кредибилитетот на ЕУ, така и на потенцијалот на пристапниот дијалог како инструмент.

И покрај неспорното значење на идентификуваните приоритети, воведувањето на пристапниот дијалог како инструмент на комуникација помеѓу Европската Комисија и земјата кандидат не претставува значаен квалитативен чекор напред во процесот на европските интеграции поради два фактори. Прво, поради тоа што идентификуваните приоритети, како и процесот, во голема мера наликуваат на процесот на исполнување на клучни приоритети од европското партнерство кои се во оптег од 2004 година. Второ, секое проширување, како и преговори за пристапување во ЕУ имаат вообичаен тек, но и свои карактеристики. Пристапувањето на земјите од западниот Балкан ја следи оваа динамика, при што инструменти слични на дијалогот со Македонија можат да се најдат во повеќе држави од регионот, како Босна и Херцеговина и Србија. Од сево ова можеме да заклучиме дека постојаното воведување на нови инструменти не само што не претставува специфичност во случајот на Македонија туку зад себе има и долга историја на прецеденти. Сепак, фокусот врз приоритетите од пристапниот дијалог треба да продолжи со оглед на тоа дека дефинираните области имаат потенцијал да не следат пред и по пристапувањето во ЕУ. Истовремено, исполнувањето на приоритетите од дијалогот не треба да ги стави хоризонталните реформи во позадината на реформските процеси.

## Отворено владино партнерство: заложба, предизвици, резултати

м-р Ирена Бојаџиевска и м-р Илина Мангова

Транспарентноста е едно од основните начела на напредните демократии. Таа промовира отчетност и ги информира граѓаните што нивната Влада точно прави. Водејќи од идеите за отвореност и транспарентност Македонија се придружи кон светската меѓувладина иницијатива „Отворено владино партнерство“ и донесе акциски план за постигнување на целите на оваа иницијатива.

Во рамките на евроинтегративниот процес и усогласување со европското законодавство Македонија исто така ќе треба да преземе обврска за ослободување на податоците и давање можност за нивно повторно искористување што е уредено со *acquis*-то на ЕУ со Директивата за повторна употреба на информации од јавниот сектор. Отварањето на податоците креира огромни предности за институциите, како што се поголема релевантност на изворот, ажурност на податоците и зголемена ефикасност. Државните институции во Македонија до сега немаат воспоставени стандарди за објавување и споделување на податоците со кои располагаат.

Иако голем дел од податоците веќе се достапни на веб страните на институциите многу често тешко можат да се пронајдат и тешко може да се дојде до нив, што претставува хендикеп за отвореноста. Воспоставена е веб страната [www.opendata.gov.mk](http://www.opendata.gov.mk) на која се достапни 110 податочни сета од 21 институција. Сепак, за зголемување на отвореноста и достапноста на јавните податоци неопходно е подигнување на јавната свест и едукација на институциите и сите иматели на информации за нивните обврски во оваа насока.

Засега, концептот кој се промовира во Македонија е прво ниво на отворени податоци и се додека Владата е таа што ги дава информациите кон бизнисот и граѓаните станува збор за еднонасочна комуникација (па дури и во случај кога податоците се добиени по барање). Вториот чекор би бил отворање на податоците и од страна на приватниот сектор, фондациите, здруженијата, политичките партии каде вкрстувањето би се направило во вистинска смисла бидејќи нема да бидат само вкрстени податоците од различни институции бидејќи тоа и натаму е истиот извор, туку вкрстени податоци од различни извори – од институциите, од приватниот сектор, од граѓанското општество, од академијата итн. Тогаш веќе станува збор за **отворено партнерство** во вистинска смисла. Со тоа се постигнува фазата во која Владата повеќе нема да биде единствен извор на отворените податоци. Сепак, втората фаза останува на волјата и прифатливоста на ваквата идеја од страна на сите веќе наборени субјекти.

## **Градење модел на собраниска контрола над Владата на Република Македонија во европските прашања**

**д-р Каролина Ристова-Астеруд, д-р Љубица Караманди и м-р Александар Јованоски**

Преставничката (парламентарната) демократија преставува еден од основните демократски принципи на кои се заснова ЕУ (член 10(1) од ДЕУ), а во рамки на тоа, и ефикасната и ефективна демократска контрола и одговорност на националните влади пред националните парламенти (НП) во областа на ЕУ- прашањата. Секако, ова е важно и за РМ како држава-кандидат за членство во ЕУ. А, парламентарната контрола над владата добива особено големо значење и во претпристапниот период заради дисторзијата која ја предизвикува евроинтеграцијата во нашиот уставен систем на поделбата на власта. Од моментот на влегување во најелементарни (меѓународни) односи со ЕУ, па се до пристапувањето, Владата на РМ е овластениот претставник и преговарач во име на државата, а Собранието е ставено во позиција на извршител на преземените обврски. Така, Владата ефективно добива огромна моќ во практикувањето на власта, со што дополнително се нагласува важноста на парламентарната контрола заради повторно урамнотежување меѓу носителите на власта. Воедно, мора да се земе предвид фактот дека РМ се наоѓа во посложена позиција за преговарање во однос на земјите од претходните проширувања, пред сè, заради внатрешните случувања во ЕУ и Лисабонскиот договор. Собранието на РМ ги има воведено сите основни форми и механизми на парламентарна контрола во ЕУ-прашањата, но клучна слабост е што истите немаат соодветен третман во законските и деловничките одредби што ја регулираат работата на двете институции. Така, за надминување на проблемот, во најнепосредна иднина се препорачува да се преземат следниве чекори.

Прво, разработување на соодветни и усогласени законски и деловнички процедури на релација Собрание-Влада во однос на годишната седница за состојбите со евроинтеграциите, кварталните владини извештаи, како и препораките и мислењата на КЕП. Второ, прецизно деловничко регулирање на односите меѓу КЕП, другите собраниски работни тела и собранискиот пленум во ЕУ-прашањата, особено во однос на усвојувањето на ЕУ-законодавството, мислењата и препораките на КЕП до Владата.

Трето, подетална и попрецизна класификација на ЕУ-прашањата, односно законите (и другите акти) со ЕУ-знаменце по однос на области, важност и итност. Четврто, препорачливо е да се следи решението карактеристично за сите КЕП во НП на ЕУ, со определување на прецизен ден и сатница на заседавањето на КЕП заради надминување на хроничниот проблем на отсуство на министрите од седниците на КЕП.

Петто, попрецизно регулирање на министерскиот потпис како основа за министерска одговорност за кварталните извештаи и за сите законски предлози и други материјали кои со европско знаменце се доставуваат до Собранието.

Шесто, реорганизација и концентрација на службите кои ги опслужуваат КЕП, НСЕ и законодавниот процес во делот на ЕУ-прашањата, како и воведување на интерен владино-парламентарен информативен систем.

## **Рационализацијата на јавната администрација во Македонија – далеку полесно да се каже отколку да се направи**

**м-р Агим Селами**

Овој документ за јавна политика ја адресира потребата за рационализација на јавната администрација во Македонија. Документот го истакнува алармантниот факт што државата е најголем работодавец во Македонија, со што се дава јасна слика за манипулацијата на јавната администрација за политички цели. Друг дефиниран проблем е поврзан со точниот број на вработени во јавниот сектор, кој според неофицијални податоци е превисок, и следствено на тоа, намерно сеуште останува енигма.

Методологијата искористена за целите на овој документ е главно од квалитативен карактер т.е. преглед на литература и други документи за политика достапни по ова прашање, и преглед и увид во законска легислатива и други стратешки документи усвоени во Македонија а кои се од посебно значење за проучување и анализирање на оваа тематика. Бидејќи оваа проблематика е премалку застапена во политичко-академскиот дискурс, и следствено на тоа има недостиг од примарни податоци, довело до тоа да во одредени делови од анализата да бидат искористени и секундарни извори на податоци. Истотака, во одредени делови од овој документ, искористен е и компаративен пристап со цел идентификување на начинот и пристапот со кој други држави се справувале со процесот на рационализација.

Документот предлага превземање на итни акции и мерки кои би довеле до прекин на праксата на масивни вработувања во јавниот сектор. Понатаму, документот предлага да се иницира соодветна програма за рационализација на јавната администрација врз база на спецификите и потребите на земјата. Имајќи ја во предвид сензитивноста на проблемот врз општеството, предложената програма за рационализација е доволно добра и ефикасна за да го турка напред целиот процес со најниска цена т.е. со што помалку негативни последици врз општеството. Предложената опција, заедно со приложените препораки, претставуваат солиден фундамент за успешно иницирање на процесот на рационализација.



## **Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија**

**м-р Борјан Ѓузелов и м-р Билјана Стојаноска**

Европската условеност како важен инструмент во борбата против високата корупција во Република Македонија. Борбата против корупција е еден од стратешките приоритети на Владата на Република Македонија. Сепак, бројни релевантни извештаи, вклучително и последните извештаи за напредокот на Република Македонија на Европската комисија укажуваат на фактот дека „корупцијата продолжува да биде распространета во повеќе области и е сериозен проблем“. Клучни забелешки се адресирани за недоследна имплементација на постоечкото законодавство, недоволна независност на судството, не-транспарентно финансирање на политичките партии, и недоволно отчетни јавни набавки. Земајќи го ова во предвид, како и исклучително малиот број на случаи на гонење на висока корупција, произлегува дека „владата е повеќе заинтересирана за јавната перцепција за борбата против корупцијата отколку за нејзино вистинско сузбивање“.

Основна теза на овој труд е дека клучот за ефикасна борба против високата корупција е во постоењето на силна политичка волја која (единствено) може да биде мотивирана од надворешен фактор. Членството во ЕУ, односно економските и политичките придобивки кое тоа ги носи, е исклучителен мотивирачки фактор поради кој што политичките елити ќе бидат спремни да вложат вистински напори во борбата против високата корупција. Воедно, со отварање на преговори за членство во ЕУ, конкретно на Поглавјето 23 – Судство и фундаментални права на државата и се наметнува да исполни низа јасни одредници во делот за антикорупција кои значително ја унапредуваат антикорупциската политика во државата и без кои пристапувањето во ЕУ е речиси невозможно.

Преговорите за членство во ЕУ може да послужат како се важен инструмент во борбата против високата корупција. Ова го покажуваат искуствата од новите земји членки на Европската унија, а особено неодаманешниот пример на Хрватска каде што токму благодарение на европската условеност, антикорупциските мерки допреа до највисоките политички слоеви.

Поради ова, главната цел на овој документ е да даде јасна порака дека отварањето на преговорите ќе влијае позитивно врз демократизацијата и реформите во земјата, особено во полето на борба против корупција. Најавениот пристап на Европската комисија, кон новите кандидатски земји кој предвидува рано отварање на поглавјата 23 и 24, треба да биде соодветно применет и во случајот на Република Македонија. Дополнително, со оглед на тоа дека јавните набавки се една од најчувствителните области во делот на анти-корупциската политика во Македонија, се препорачува отворање на Поглавјето 5 – јавни набавки исто така во раната фаза на преговорите. Исполнувањето на одредниците во поглавјата 23 и 5 за затварање на преговорите, би биле значаен двигател за подобрување на постоечката антикорупциска правна рамка, а уште поважано за нејзина доследна имплементација, ќе донесе значајни позитивни промени во борбата против високата корупција во Република Македонија.

## **Улогата на јавните практики во надминувањето на меѓуетничките конфликти во македонското општество**

**д-р Јорданка Галева и м-р Мартин Печијарески**

Документот “Улогата на јавните практики во надминување на меѓуетничките конфликти во македонското општество” има за цел да ги детектира клучните аспекти и проблеми поврзани со меѓуетничките односи во Република Македонија и да понуди дополнителни практики за остварување на стабилен меѓуетнички соживот и промоција на мултикултурализмот во општеството. За таа цел, во истражувањето беа вклучени образовната, културната и медиумската сфера, како области поврзани со досегашните етнички тензии и места преку коишто истите се манифестираат.

Причините за ваквите тензии, кои често преминуваат во отворени судири, најчесто произлегуваат од предрасудите кон другиот, но и од обидите за моноетнизација и наметнување на сопствените културни вредности врз другиот. И покрај фактот што досега се имплементирани голем број на конкретни програми за подобрување на меѓуетничките односи и етничко приближување, се чини, ефектите не ги дадоа во целост очекуваните резултати. Препораките на овој документ се насочени кон една поширока, инклузивна промоција на мултикултурниот модел на македонското општество преку образованието, културата и медиумите со цел да се зголеми степенот на внатрешната кохезија што секако претставува основен предуслов за зајакнување на интеграциските капацитети на државата.

## **Унапредување на граѓанскиот идентитет и поттикнување на граѓанската свесност и акција**

**Наталија Шикова, докторант и м-р Весна Бочварска**

Стабилноста на институциите, обезбедување демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата се неопходен политички квалитет за државите кои сакаат да бидат членки на ЕУ. Демократијата и владеењето на правото се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија, а Уставот ги гарантира човековите слободи и права, граѓанските слободи и националната рамноправност.

Овој документ за политика укажува на слабо развиен граѓански идентитет, а се заснова на анализа на практикувањето на граѓанското и политичко право на протест во македонската, мнозинска демократска рамка, и предлага мерки со кои таквиот идентитет може да се унапреди. Тоа е потребно бидејќи освен задоволување на политичките критериуми кои се предуслов во пристапниот процес кон ЕУ, во интерес е на државата да поттикне поголема граѓанска активност во процесот на создавање и носење одлуки, со што се подобрува демократичноста.

Политичките традиции на консензуалната и на делиберативната демократија би можеле да бидат од полза за развојот на мултинационално и мултикултурно општество какво што е македонското, особено што ги втемелуваат предусловите за креирање инклузивен граѓански идентитет.

## **Државната помош во РМ: Инструмент за „европеизација“ на македонската економија или инструмент за одржувањето на status quo**

**д-р Даниела Мамучевска, м-р Кристина Цуцулоска и м-р Наташа Фогт Јованова**

Во Македонија е воспоставена законска и институционална рамка за државна помош, но постои проблем со доследна имплементација на правилата за контрола на државната помош. Слабиот институционален и административен капацитет, недоволните финансиски ресурси, отсуството на свест, разбирање и познавање на инструментот на државна помош кај давателите на државна помош, претпријатијата и јавноста, но и недостатокот на политичка воља, води до заклучокот дека реформата на државната помош не претставува врвен приоритет.

Анализата на доделената државна помош во Македонија покажува дека помошта се доделува најчесто ад хок. При одлучување за доделување на помош недостасува анализа на трошоците и ефектите. Не постои конзистентност во доделувањето на помошта. Најголем дел од помошта во петте години е доделен за ТИРЗ за регионална помош. Најмалку средства се доделени за МСП. Нивото на државна помош е неспоредливо пониско од просекот на 10 нови држави членки во периодот пред пристапувањето во ЕУ. Дополнително недостасува анализа на добрите практики и позитивните искуства на новите држави членки на ЕУ за користењето на државната помош.

Државната помош доколку е обмислена и насочена, може да биде добар инструмент за поддршка на економски развој и корисен инструмент во миксот на развојни економските политики. Од друга страна, последиците од неправилната или нецелосната примена на правилата за државна помош се далекусежни и значителни. Затоа е потребно да се зголеми свеста за овој инструмент, да се зголеми транспарентноста за доделената државна помош како и да се развие дебата за тоа како најрационално да се потрошат оскудните државни ресурси.

Клучните предизвици за политиката на државна помош треба да бидат имплементацијата на усвоената регулатива и развој на пазарната култура. Принципот на транспарентност кој се заснова на барањата за известување и информирање, постојано надгледување и годишни извештаи до ЕК како и регистар на државна помош е од особено значење за државите кандидати за членство од кои се очекува да воспостават контрола на државната помош. Сето ова е од клучно значење доколку Македонија сака навреме да ја подготви својата економија за да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во ЕУ.

## **КОЈ И КАКО НАБЉУДУВА ВО МАКЕДОНИЈА? –**

### **ВРШЕЊЕТО НА ВИДЕО НАДЗОР НИЗ ПРИЗМАТА НА РЕГУЛАТИВАТА ЗА ЗАШТИТА НА ЛИЧНИ ПОДАТОЦИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

**д-р Мишо Докмановиќ и д-р Јулија Брсакоска – Базеркоска**

Документот ги разгледува актуелните предизвици во врска со вршењето на видео надзорот во Република Македонија. Фокусот е ставен на правното регулирање на видео надзорот од аспект на усогласеноста со регулативата на Европската унија, но и од аспект на заштитата на личните податоци. Во таа насока, документот ја анализира релевантната законската рамка за вршење на видео надзор во земјата и ЕУ (особено Директивата 95/46/ЕС и EDPS Video – Surveillance Guidelines), владините практики во оваа сфера, постојни домашни и меѓународни извештаи итн.

- Регулирањето на видео надзорот во Република Македонија е од понов датум. Од тие причини, реален предизвик претставува потребата од континуирана едукација на граѓаните за потенцијалните можности за повреда на нивните права по овој однос.
- Имајќи ги предвид заклучоците на Европската комисија во однос на заштитата на личните податоци (вклучително и прашањата поврзани со видео надзорот) презентирани во Годишните извештаи за прогресот на Република Македонија може да се заклучи дека оваа област во голем дел е хармонизирана со правото на ЕУ.
- Донесувањето на Правилник за содржината и формата на актот за начинот за вршење на видео надзор претставуваше значаен чекор во понатамошната операционализација на регулативата за вршењето на видео надзорот.
- Отсуството на квантитативни податоци во Годишните извештаи на Дирекцијата за заштита на личните податоци во однос на повредите по основ на видео надзор треба да биде отстрането.
- Имајќи го предвид поставувањето на системи за вршење на видео надзор од страна на Министерството за внатрешни работи, се наметнува ургентна потреба од усвојување на законодавство кое ќе ја зголеми контролата и надзорот на вршењето на видео надзор од страна на оваа институција. Без оглед на тоа во рамките на кој закон ќе бидат инкорпорирани овие промени, при вршењето на видео надзорот од страна на ова министерство треба да биде афирмиран принципот дека контролорот може да врши видео надзор само на просторот кој е доволен за исполнување на целите за кои истиот е поставен.
- Во таа насока, се чини дека локациите на дел од поставените камери треба да бидат преоценети согласно општоприфатените принципи.
- Треба да се развие систем за надзор и евалуација на вработените на министерството кои се вклучени во спроведувањето на видео надзор.
- Законот за заштита на лични податоци, но и останатите закони кои го регулираат прашањето на видео надзорот треба да бидат дополнети со експлицитна забрана за вршење на видео надзор врз основа на раса, пол, национална припадност, сексуална ориентација итн.

Конечно, се наметнува потреба за унапредување на транспарентноста на процесот на вршење на видео надзор. Во таа насока, треба да се охрабри донесување на правна рамка за вклучување на претставниците на локалната управа, месните заедници, граѓански организации и сл. во специјално формирани тела за надзор на вршењето на видео надзорот од страна на Министерството за внатрешни работи, а особено при дефинирање на локациите каде се врши видео надзорот, контрола содржината на видео снимките, нивното уништување итн.

## **Обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во Македонија - на пат кон остварување на ЕУ политиките 2020 и 2050?**

**м-р Ана Стојиловска**

Со усвојување на политиките во областа на енергетиката и климатските промени Европа 2020 и Патоказ 2050, Европската унија јасно покажа дека предвидува зелена иднина за своите граѓани. Во центарот на овие политики се подобрување на енергетската ефикасност и зголемување на уделот на обновливата енергија како мерки за намалување на емисиите на јаглерод диоксид. Како земја-кандидат за членство во ЕУ од 2005 год и дел од Енергетската заедница, Македонија е обврзана да го спроведува ЕУ законодавството во областа на енергетиката како и сродните области - конкурентност, животна средина, социјални прашања и сл.

Овој труд е кратка анализа на напредокот на Македонија во однос на состојбата со имплементација на политиките за обновливи извори на енергија и енергетска ефикасност во изминатите две години за да одговори на истражувачкото прашање дали земјата со реформите во овие области е на пат на остварување на политиките на ЕУ Европа 2020 и Патоказ 2050 и притоа да ги идентификува клучните бариери на патот на имплементирање на овие политики.

Анализата покажа дека во случајот со политиките во областа на обновливи извори е направен напредок со стабилизирање на политиката за повластени тарифи, продолжување на политиките за поттикување на користењето на сончеви колектори, комплетирање на секундарната легислатива, посодржинска кампања за покревање на свеста како и работа на капитални проекти од областа. За разлика од оваа област, енергетската ефикасност во Македонија се уште се соочува со идентификуваните проблеми како недостаток на финансиски и човечки капацитети на општините за спроведување на политиките за енергетска ефикасност на локално ниво, случаи на политички опструкции, отсуство на секундарна легислатива за конкретизирање на Законот за енергетика во делот на енергетската ефикасност како и нереализирање на клучната финансиска мерка – Фондот за енергетска ефикасност. Исто така, се забележува одредени општини се издвојуваат со поуспешни политики за енергетска ефикасност како примерот со општина Карпош. Одговорот на истражувачкото прашање е дека Македонија е на пат на остварување на зелените политики на ЕУ 2020 и 2050, но мора да направат значителни напори и да се покаже вистинска волја за да се реализираат конкретните планирани цели.

Особено голем предизвик би било искористување на сопствениот потенцијал за енергетска ефикасност. Конкретни препораки за подобрување на ситуацијата се насочени пред се во областа на енергетската ефикасност и вклучуваат мерки како донесување на секундарната легислатива, основање на Фондот за енергетска ефикасност, зајакнување на капацитетите на општините во оваа област пред се за реализирање на програмите за енергетска ефикасност, поттикнување на размена на искуства и соработка, како и промоција на позитивните практики на општините кои се понапредни во областа на енергетската ефикасност.

## **Препораки за подобрување на процесот на креирање образовни политики во Република Македонија во согласност со евро-интеграциските заложби на земјата**

**м-р Катарина Кречева**

Оваа студија се занимава со компаративна анализа на содржините поврзани со областа образование и обука во: 1) јавните политики на Европската Унија, 2) годишните извештаи за напредокот на Република Македонија, и 3) националните политики на Република Македонија.

Анализата има за цел да ги идентификува и спореди генералните трендови на овие документи во контекст на конвенционалните процеси на креирање на јавни политики. Препораките изнесени како заклучок имаат за цел формулирање национални образовни политики кои водат кон 1) поддршка на евро-интеграцискиот процес, и 2) зголемена ефективност и ефикасност на образовните реформи; односно подобра позиционирање на земјата во процесот на пред-пристапни преговори и подобра конкурентна положба како земја членка на Унијата.

Оттука, иако не условени, националните институции би требало системски да ги усогласуваат националните политики и структури со политиките и начинот на управување на Унијата.

1. Потребно е да се започне со изработка на интегрален документ (Национална стратегија во секторот образование) кој би ги обединил сега поединечните реформски проекти и стратегии.
2. Потребно е зајакнување на институционалните капацитети за следење и проценка на спроведувањето и резултатите на јавните политики.
3. Потребно е дефокусирање на реформите од системски промени во формалното образование и преорентација кон овозможување поголема флексибилност на системот и деинституционализација на образовниот процес.
4. Потребна е рационализација на јавните трошоци.

## Учеството на Република Македонија во програмите на Европската унија:

### анализа на националните капацитети спроти периодот 2014-2020

**д-р Александар Колекески, м-р Далибор Стајиќ**

Програмите на Европската Унија (поранешните програми на заедницата) ја поттикнуваат соработката меѓу државите-членки во разнородни области поврзани со јавните политики на Унијата. Преку политиката на проширување, Европската комисија предложи прогресивно отворање на широкиот спектар програми на ЕУ и за државите-кандидатки. Сред јавната расправа за новата финансиска перспектива 2014-2020 на ЕУ, проучувањето на претходниот период од седум години (2007-2013) отвора доволно широк простор за анализа на системската практика на спроведување на програмите на заедницата во Македонија. Оттука, овој документ подетално ги разгледува националните капацитети за постапното вклучување на Република Македонија во делот овие програми, поконкретно програмите кои се однесуваат на иновации, наука и образование. Централната хипотеза на документот се огледа во следното тврдење: националните капацитети во Република Македонија се делумно подготвени за спроведување на програмите на Европската Унија во областа на иновации, наука и образование, како и за преземање на идните обврски во новите програми во периодот 2014-2020. За испорачување доследна анализа и за докажување на хипотезата, трудов се потпира врз квалитативна анализа на содржината на повеќе стратешки документи изготвени од Владата на РМ и од институциите на ЕУ. Дополнително, трудот прибира релевантни информации преку полуструктуриран прашалник упатен на националните координатори, односно на одговорните контакт-лица во надлежните министерства и во другите државни институции одговорни за спроведување на програмите што се предмет на интерес на овој труд.

Препораките произлезени од критичните точки на анализираните состојби во овој документ се врзуваат за следниве насоки: најпрвин, би било пожелно да се зајакне координацијата помеѓу воспоставените структури на програмата ФП7 и програмата ЦИП спроти нивното идно интегрирање во заедничката програма „Хоризонт 2020“ за да се избегнат какви било појави на усложнување на постапките преку парцијалност или дуплирање. Паралелно, потребно е да се вложат напори за подигање на јавната свест дека се инвестира во заеднички цели, при што финансискиот удел од ЕУ не треба да се смета за „профит“, туку како опција за развој. Второ, за да се гарантира целисходно ползување на програмите на домашен терен, оформувањето институционална рамка на информирање за програмите на ЕУ мора да се прифати како неодминлив императив. Трето, заради следење и транспарентност на процесот, Министерството за образование, односно надлежните агенции, треба да изготват стратешки документ со однапред утврдени целни групи и со јасни рокови во кои проектите треба да се спроведат. Четврто, анализата упатува на потребата од создавање унифицирани правила за лесно, достапно и задолжително објавување на податоците на носителите на избраните проекти, според претходно јасно утврден годишен распоред на ударно место на официјалните интернет страници на надлежните институции.

Најпосле, заради создавање ефективен систем на контрола, неопходно е што поскорешно воведување на административни и финансиски казни согласно Членот 96 од Регулацијата на Советот (ЕЗ, Евроатом) бр. 1605/2002 од 25 јуни 2002 година за финансиските прописи применливи на општиот Буџет на ЕУ. Пред почетокот на спроведувањето на програмата „Еразмус за сите“ треба да се изврши темелна ревизија на склучените договори и соодветно санкционирање на евентуални недоследности, а со цел да се избегне секаква веројатност за обновување на суспензијата.



## **Даночни измами со ДДВ- Европски искуства и нивна применливост во Р. Македонија**

**м-р Александар Ивановски**

Во Извештајот за напредокот на Република Македонија (2012), усогласеност на Поглавјето 16: Оданочување, Комисијата оценува дека македонското ДДВ законодавство е парцијално усогласено со *acquis*, и повикува на зголемување на напорите за борба против даночните измами и даночното затајување.

Со оглед на фактот што ДДВ системот во Р. Македонија имплементира ЕУ законодавство, даночните измами поврзани со ДДВ во Р. Македонија ги следат Европските трендови. Од 2005 година, преку т.н. даночни пирамиди, односно организирани шеми за одбегнување на плаќањето на должниот данок и злоупотреба на системот на одбивка на претходниот данок, одбегнато е плаќање на ДДВ во милионски износи од страна на затајувачите, а штета од тој обем е причинета на Буџетот на Република Македонија. Оваа појава во земјите членки на ЕУ е позната како *Carrousel fraud* или *Missing trader fraud*, чија манифестација е во рамките на јурисдикцијата на една земја-членка на ЕУ, но зачестено се манифестира и во трговијата помеѓу повеќе земји-членки. Даночните пирамиди се тешки за иницијално идентификување, а нивното постоење и временски долго функционирање причинува штета на Буџетот. Со оглед на лукративноста на овој начин на затајување и инхерентниот недостаток на системот на ДДВ кој ги овозможува овие измами, за очекување е дека истите ќе се случуваат и во иднина.

Анализата на релеватното ЕУ законодавство, мекото право произлезено од Европската комисија и судската пракса на ЕСП, повлекува паралела со македонските законски решенија, административната и судска пракса во третманот на даночните измами со ДДВ. Овој документ упатува на заклучок дека македонската пракса е парцијално хармонизирана со Европската, додека пак актуелниот пристап на Европската комисија и судската пракса на ЕСП сеуште не е прифатен во целост и во тој правец дава препораки за натамошна апроксимација на даночното законодавство.

Документот ја дискутира и можноста од примена на Европските решенија за оваа даночна измама (мeko право и судска пракса кои не подлежат на ратификација) од страна на националните органи преку користење на интерпретативниот ефект на правото на ЕУ, кој пак има своја правна основа во Европското право и обврската преземена со ССА од страна на РМ за прилагодување на националното (даночно) право кон правото на ЕУ.

**Положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела во македонското законодавство  
наспроти стандардите на Европската Унија**

**д-р Александра Груевска – Дракулевски, д-р Воислав Стојановски**

Во овој труд се анализира положбата на децата сведоци и жртви на кривични дела во македонското законодавство наспроти стандардите на Европската унија. Текстот е конципиран во шест делови. Во првиот дел се поставува хипотеза на утврдениот проблем и се дава преглед на актуелната состојба поврзана со заштитата на децата учесници во кривичните постапки. Особено внимание е посветено на позитивното право наспроти неговото спроведување во праксата. Вториот дел ги опишува методите, како што се нормативниот, правно-аналитичкиот и споредбеноправниот, кои се користени за изработка на трудот. Во третиот дел се дава преглед на значењето на обработената тема, основните принципи по кои треба да се водат учесниците во судските постапки и најчестите видовите на кривични дела во кои децата се јавуваат како жртви. Четвртиот дел е посветен на меѓународни стандарди за положбата на децата жртви и сведоци на кривични дела.

Во овој дел од трудот се обработуваат најважните меѓународни документи усвоени од страна на Обединетите нации, Советот на Европа и Европската унија кои се однесуваат на децата жртви и сведоци и тоа по хронолошки редослед на донесување и независно за сите три нивоа на меѓународното право. Петтиот дел е посветен на домашното законодавство во оваа област со што се обезбедува споредба со меѓународните стандарди и нивото на нивната застапеност во националното право на Република Македонија, како и нивното спроведување од страна на државата. Во последниот, шести дел од трудот, сублимирани се заклучоците произлезени од претходните делови и препораките кои произлегуваат од извршената анализа. Заклучоците укажуваат на сериозни недоследности во спроведувањето на домашното и меѓународно право од страна на државата, како и непостоење на неколку современи решенија предвидени со меѓународното право, а отсутни во домашната легислатива. Детектирани се слабости во делот на заштитни мерки за децата, не е предвидено учество на обучено лице за редовен контакт со детето за времетраењето на судската постапка, претставниците на државните органи не се соодветно обучени, не се користат техничко-технолошки методи за заштита, државата не ги обесштетува децата жртви на кривични дела, не се обезбедува ефективна бесплатна правна помош, а сексуалната ориентација и родовиот идентитет на децата не се споменуваат како основи за заштита од дискриминација.

Овој труд може да послужи како појдовна точка за реформа на малолетничката правда во делот на положбата и заштитата на децата сведоци и жртви на кривични дела, како неопходност за исполнување на условите за полноправно членство во Европската унија.

## **Заштита на потрошувачите при користење на финансиски услуги, компаративна анализа**

**м-р Енис Салифи**

Регулирањето на заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги во Република Македонија не соодветсува со начинот на регулирање на заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги во Европската Унија, а обидите за усогласување се несоодветни по обем и по квалитет.

Заштитата на потрошувачите при користење на финансиски услуги е од големо значење за довербата во финансискиот сектор, и преку тоа за обезбедување на финансиската стабилност во земјата. Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската Унија, следејќи ги стандардите за заштита на потрошувачите во сите сегменти на пазарот, во процесот на пристапување ќе треба интензивно да продолжи со регулирање на начините на заштита на потрошувачите, а посебно во делот на заштита на потрошувачите при користење на финансиските услуги.

Документот претставува компаративна анализа на политиките за заштита на потрошувачите, регулаторната и институционалната рамка на ниво на Европската Унија и на соодветната рамка на сила во Република Македонија. Документот дава сумарна критика на разликите во пристапот и во практиката и оттаму ги изведува предизвиците со кои ќе се соочи Република Македонија во понатамошниот процес на интегрирање во Европската Унија и дава препораки за надминување на истите.

Главните препораки кои се дадени се однесуваат на усвојување на политика за заштита на потрошувачите, востановување на централна агенција која би имала мандат да ги разрешува прашањата кои се отвораат од потрошувачите како и имплементирање на систем за едукација на потрошувачите.

**Нееднакви помеѓу еднаквите: Потребни промени на политики и законодавство за ефективна борба против дискриминација во Република Македонија за полноправно членство во Европската Унија**

**м-р Јасмина Голубовска**

Документот за политика го разгледува степенот на консолидација на Европското законодавство кое е насочено кон заштита на маргинализираните и ранливи општествени групи од дискриминација и потребата за суштествени промени во Република Македонија, меѓутоа не навлегува детално во неговата правната суштина. Појдовната тема за анализа е избрана имајќи предвид дека заштита на човековите права, правата на малцинските и маргинализираните општествени групи во голем дел се содржани во Копенхашките критериуми т.н. политички критериуми. Овие критериуми се насочени кон развој на парламентарната демократија како систем која зависи од исполнување на основните постулати како што се владеењето на правото и почитувањето на човековите права и слободи.

Анализа се осврнува на односот кон маргинализираните и ранливи општествени групи и степенот на демократски развој кој се мери преку правната рамка за заштита и почитување на човековите права и слободи во една држава. Сепак полноправното членство на Република Македонија во Европската унија (ЕУ) е условено од степенот на развој на парламентарната демократија, односно стабилни институции кои го гарантираат демократскиот раст и развој, владеење на правото, заштита на човекови права, почитување и заштита на правата на малцинствата и од усогласувањето на законодавството со законодавството на Унијата. Затоа, интересот на овој документ за политика е да го измери или поконкретно процени степенот на демократизација на општеството преку заштитата и пристапот до правата на луѓето кои припаѓаат на маргинализираните и ранливи општествени групи. Следствено на горенаведеното се поставува прашањето: Дали Република Македонија е посветена на исполнување на политичките критериуми за пристапување кон ЕУ особено во однос на пристапот, третманот и почитување на правата на маргинализираните и ранливи општествени групи?

Воедно, документот во првото поглавје се осврнува на генерален преглед на антидискриминаторските политики на ЕУ со цел да ја прикаже заложбата за унапредување на статусот на маргинализираните и ранливи општествени групи. Иако еднакви напори се очекуваат и од државите-аспиранти, сепак во второто поглавје документот укажува на негативниот односот на Република Македонија кон маргинализираните и ранливи општествени групи. Воедно ги посочува најбитните недостатоци/проблеми и нуди соодветни решенија.

## **Регионална соработка: наметнат предуслов или додадена вредност во економската и секторската интеграција на Република Македонија во ЕУ**

**м-р Мате Ѓорѓиевски, м-р Искра Белчева Ристовска**

Документот има за цел критички да се осврне кон различните форми на регионална соработка во регионот на југоисточна Европа релевантни за Република Македонија во областите транспорт, енергетика и животна средина и нивното функционирање досега.

Поради фактот што станува збор за регион кој неодамна помина низ многу бурен период, регионалната интеграција денес се разгледува од една страна како враќање кон еден минат систем кој не остави одржлив просперитет по себе, од друга страна како дополнителен наметнат критериум за членство во Европската унија за земјите во регионот, или од сосем различно гледиште како алатка за заедничко прифаќање на нормите на ЕУ. Кога се работи за прашања со прекуграничен ефект и за финансиско тешки инвестиции како во областите транспорт, животна средина и енергетика, регионалната соработка сепак се перцепира како единствен начин за реално напредување.

Документот најпрво се осврнува кон регионалните процеси, како и на процесот на стабилизација и асоцијација, кои се основачи на заедничкото одлучување во регионот на југоисточна Европа и основа на која денес се градат секторските организации. Овие рамковни форми на соработка се главни насочувачи на соработката и воопшто, на развој на регионот, како и на приближувањето на земјите кон полноправно членство во Европската Унија.

Анализата е изведена преку подетален приказ на функционирањето на најважните регионални организации во дадените области како што се: СЕЕТО, Енергетската заедница, РЕЦ и РЕНА, нивните главни активности, соработката или поддршката од институциите на ЕУ, нивото на институционализација на овие иницијативи и видливите постигнати резултати. Додадената вредност на резултатите за регионот не е занемарлива во ниедна област и само се зголемува со текот на времето.

Документот компаративно ги анализира постигнувањата на иницијативите во однос на нивото на формализација и по ова прашање нуди препораки. Методите на соработка се разликуваат и во нивната финансиска тежина, но и во моќта за прибирање надворешни инвестиции во регионот.

Дел од заклучните согледувања се однесуваат и на Република Македонија, која е активен учесник и неретко иницијатор на здружувањето. Придобивките од регионалната соработка во трите области транспорт, животна средина и енергетика имаат нескриено влијание врз протокот на информации, размената на искуства и координацијата на политиките и инвестициите со земјите учеснички, како и на позитивните чекори на Република Македонија во усогласувањето со европското законодавство, иако за одржливоста на резултатите потребни се континуирани напори од сите страни на подолг рок. Трудот препорачува уште поактивно учество на Република Македонија во регионалните тела и се залага за водење конзистентна домашна политика на суштинско реформирање во опишаните сектори.

## Европски граѓански законици модел за креирање граѓански кодекс на РМ

д-р Гоце Галев и м-р Нора Зиба Мемети

Европската Унија се основа на столбот наречен заеднички-внатрешен пазар. Функционирањето и развојот на тој пазар се регулира преку примарната легислатива, и каде што е потребно се дополнува со секундарната легислатива. Таа легислатива е непоходно да биде усогласена од земји кандидати за членство како што е и Република Македонија. Меѓутоа, при процесот на усогласување на легислативата, често пати законите се менуваат или дополнуваат без претходно доволна анализа. На ваков начин, законите кои го регулираат граѓанското право знаат да бидат противречни, повторувачки, регулираат ист проблем на различен начин итн.

*Решавање на ваквите проблеми се гледа пред се преку процесот на кодификација на граѓанското право.* Реформата во граѓанското право на РМ со создавање на граѓанскиот законик е повеќе од приоритетно за пристапување кон ЕУ. Ако тоа се постигнува, во РМ се набројуваат неколку придобивки, помеѓу кои посебно се набројуваат:

1. Сите одговори се наоѓаат едно место;
2. Јасен и концизен;
3. Еден вовед за целата граѓанско-правна област
4. Ќе врши олеснување на процесот на хармонизација
5. Ќе обезбеди владеење на правото, правна и економска сигурност
6. Ќе придонесе со содржински и технички бенефиции и сл.