



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Европско движење Северна Македонија
European Movement North Macedonia

НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ВТОРА КНИГА НА ПРЕПОРАКИ



SFPA
Slovak Foreign Policy Association

Уредник:

проф. д-р Милева Ѓуровска

Редакциски одбор:

проф. д-р Милева Ѓуровска
проф. д-р Александра Деаноска – Трендафилова
проф. д-р Александра Мартиновска – Стојческа
проф. д-р Иван Блинков
м-р Бојана Станојевска Пецуоровска
м-р Никола Јазациски

Издавач: Европско движење во Република Северна Македонија
За издавачот: проф. д-р Милева Ѓуровска
Адреса: ул. Коста Кирков 5/8
1000, Скопје
Република Северна Македонија
www.nkeu.mk
www.europeanmovement.org.mk
e-mail: secretariat@europeanmovement.org.mk

Лектура и јазично уредување на текст: Здравко Корвезироски

Графичка обработка: ММ дизајн

Печати: Европа 92, Кочани

Тираж: 100 примероци

Скопје, 2023

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.171(4-672ЕУ):340.137(497.7)(082)
341.171(4-672ЕУ:497.7)(082)

НАЦИОНАЛНА конвенција за европската унија во Република Северна Македонија : втора книга на препораки / уредник Милева Ѓуровска. - 2. изд. - Скопје : Европско Движење во Република Северна Македонија, 2023. - 175 стр. : фотографии ; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-2285-2-0

а) Национална конвенција за ЕУ -- Преговарачки поглавја -- Препораки -- Усогласување со стандардите на ЕУ -- Македонија -- Зборници б) Македонија -- Пристапни преговори -- Европска унија -- Зборници

COBISS.MK-ID 59756293

СОДРЖИНА

ВОВЕД

Милева ЃУРОВСКА

7

КЛАСТЕР I – ТЕМЕЛИ

ПОГЛАВЈЕ 23 - ПРВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА) И

ПОГЛАВЈЕ 24 - ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ

КЛАСТЕРОТ 1 – ТЕМЕЛИ: НОВ ПРЕДИЗВИК ЗА ПОГЛАВЈЕТО 23 (ПРАВСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА)

Александра ДЕАНОСКА-ТРЕНДАФИЛОВА

30

СОСТОЈБИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ПРАВСУДНИОТ СИСТЕМ

Оља РИСТОВА

40

КОНФИСКАЦИЈА НА ИМОТ И ИМОТНА КОРИСТ - КАКО ДО ПОГОЛЕМА И ПОЕФИКАСНА ПРИМЕНА НА ОВОЈ ИНСТИТУТ?

Александра ДЕАНОСКА-ТРЕНДАФИЛОВА

49

ПОГЛАВЈЕ 24, ПРАВДА, БЕЗБЕДНОСТ И СЛОБОДА:

ПАНДЕМИЈАТА И БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ

Трпе СТОЈАНОВСКИ

62

СПРЕЧУВАЊЕ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМОТ:

„НАЦИОНАЛНАТА И ЕВРОПСКАТА ПЕРСПЕКТИВА ВО

ИДЕНТИФИКУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

Марина МИТРЕВСКА

73

КЛАСТЕР III – КОНКУРЕНЦИЈА И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ

ПОГЛАВЈЕ 19 - СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ

ПОГЛАВЈЕ 19: СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕТО ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА РОДОВАТА РАМНОПРАВНОСТ

Македонка РАДУЛОВИЌ

88

МЛАДИТЕ И ВРАБОТУВАЊЕТО: ШТО СТОИ НА ПАТОТ ДА СЕ ДОБИЕ ПРИСТОЈНА РАБОТА

Милева ЃУРОВСКА

99

ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ЕФЕКТИВНА ИНТЕГРАЦИЈА НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ/ИНВАЛИДИТЕТ

Лазар ЈОВЕВСКИ

113

КЛАСТЕР IV – ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ

ПОГЛАВЈЕ 17 - ЖИВОТНА СРЕДИНА

ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И КЛИМАТСКИ ПРОМЕНИ

Бојана СТАНОЈЕВСКА ПЕЦУРОВСКА, Ана ЧОЛОВИЌ ЛЕШОСКА,

Елена НИКОЛОВСКА

127

ШУМАРСТВОТО И ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Иван БЛИНКОВ, Македонка СТОЈАНОВСКА,

Николчо ВЕЛКОВСКИ, Владимир СТОЈАНОВСКИ

142

КЛАСТЕР V – РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА
РАБОТНА ГРУПА 1 - ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ
ПОГЛАВЈЕ 11, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ ОД
ПЕРСПЕКТИВАТА НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Александра МАРТИНОВСКА-СТОЈЧЕСКА, Билјана ПЕТРОВСКА – МИТРЕВСКА,
Ана СИМОНОВСКА, Драги ДИМИТРИЕВСКИ,
Маја ЛАЗАРЕСКА ЈОВЕСКА, Васко ХАЌИЕВСКИ

156

Оваа книга на препораки е подготвена од Европско движење во Република Северна Македонија, со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.





Милева ЃУРОВСКА¹

УДК: 341.171(4-672ЕУ:497.7)

341.171(4-672ЕУ):340.137(497.7)

ВОВЕД

Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) се изгради во платформа за структуриран дијалог која преку активно учество на различни фактори придонесува за напредокот во пристапните преговори за членство во Унијата. Започнувајќи со активности во 2017 година, НКЕУ-МК им овозможи на повеќе од 2 000 експерти да ги изразат своите ставови за витални прашања и да ги разменат своите искуства од областите во кои работат. Во структурираниот дијалог континуирано беа вклучени: релевантни министерства за поглавјата кои се дел од НКЕУ-МК; Собранието на РС Македонија; граѓански здруженија, универзитети, претпријатија, синдикати, организации на работодавци, агенции и комори, меѓународни организации и други засегнати страни. Платформата се води од сознанието дека успехот во евроинтегративниот процес е поврзан со напредувањето во реформскиот процес во кој треба да учествува поширока експертска јавност за да се задоволи демократскиот принцип: „граѓаните сами да одлучат во какво општество би сакале да живеат во иднина.“ Во суштина, европската интеграција е задача на секој македонски граѓанин кој треба да ги запознае европските стандарди за да ги практикува во своето работно секојдневие.

Методологијата на аргументиран дијалог, која ја практикува НКЕУ-МК, овозможува приближување на различните ставови на учесниците во дијалогот и усвојување на заеднички пристап кој се изразува преку конкретни препораки. НКЕУ-МК има и политичко-вредносен аспект изразен во иницијативата за активно учество во дијалогот на приврзаници на различни политички идеи (партии), а стручната дебата дава можност да се креира амбиент на меѓусебно почитување.

Во период од пет години, НКЕУ-МК се реализираше во повеќе циклуси. Иницијативата за етаблирање на оваа платформа за дијалог потекна од Европското движење во Република Северна Македонија² и Словачката асоцијација за надворешна политика од Братислава која во 2017 година доби финансиска поддршка од Министерството за надворешни работи на Словачка (SlovakAid) и United States Agency for International Development (USAID). Во **првата фаза** НКЕУ-МК дејствуваше во четири поглавја од пристапните преговори за членство во ЕУ под лидерство на партнерската СФПА.³ Стекнувајќи проектно искуство, во **втората фаза** (од октомври 2019) ЕММК го презеде раководењето со Конвенцијата, додека Словачката асоцијација за надворешна политика продолжи да биде партнерска организација. Во оваа фаза, која беше финансиски поддржана од SlovakAid, акцентот беше ставен на дијалогот,

¹ Милева Ѓуровска, Национален координатор на НКЕУ-МК, Претседател на Европското движење ЕММК, професор на Филозофскиот факултет, Скопје.

² Во натамошниот текст ќе се користи скратеното име на Европското движење во Република Северна Македонија кое гласи: ЕММК.

³ Работна група 1: Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11); Работна група 2: Социјална политика и вработување (Поглавје 19); Работна група 3: Правосудство и основни права (Поглавје 23); Работна група 4: Правда, Слобода и безбедност (Поглавје 24). Во текот на втората фаза, беше креирана Работна група 5: Животна средина (Поглавје 27).

но и на мониторинг во имплементација на усвоените препораки. Од претходната фаза беше воочено дека веќе е креирана обемна легислативна рамка и дека циркулираат многу препораки во сите стратешки документи, но нивната спроведливост во практиките е незначителна. **Третата фаза** на НКЕУ-МК беше реализирана во соработка со исклучителниот тим на USAID, на чие постојано инсистирање беше усвоена перспективата: „Дијалогот е важен, но важни се и резултатите, односно промените што ќе резултираат од препораките.“ Во текот на овие три циклуси, беа одржани 44 сесии на петте работни групи и пет пленарни конференции со усвоени над 600 препораки што беа испратени до инстанците на одлучување, до медиумите и до сите засегнати страни.

Активностите во НКЕУ-МК беа во мирување шест месеци поради неизвесноста поврзана со траењето на здравствената криза (пандемијата) предизвикана од вирусот ковид-19. Според мерките што ги преземаа владите во почетокот на пандемијата, не беше очекувано оваа криза да трае долго. По шестмесечната пауза, НКЕУ-МК продолжи со активностите преку *онлајн* платформите. Реализацијата на *онлајн* сесиите не го намалија квалитетот на дебатите. Спротивно на тоа, со оглед на околностите во кои живееја и работеа сите луѓе во тој период (забраните за движење и забраните за јавни собири), оваа платформа овозможи да се продолжи со општествените активности, и покрај тоа што овие сесии не можеа да го компензираат социјалниот бенефит кој го носеше дијалогот со физичко присуство. НКЕУ-МК и во овој период на неизвесност го збогатуваше јавниот дискурс со содржини од евроинтегративниот процес на земјата. Исто така, секоја од работните групи во НКЕУ-МК преку своите активности, особено преку дијалогот и препораките од сесиите, настојуваше да даде свој придонес во учењето како да се живее во услови на пандемија и како да се создаде „новата нормалност.“ Беа дискутирани прашањата за значењето на безбедносниот сектор во спречување на ширењето на пандемијата и потребата од системско пристапување со обучени човечки ресурси и соодветна опрема, која во тој период недостигаше. Посебно беше нагласувана потребата да се применуваат препораките на ЕУ во однос на потребата од зголемен број на медицинскиот персонал и посебен работен режим (5 работни денови/9 дена пауза), што ќе овозможи подобра грижа на заболените и помал ризик за персоналот. Сепак, според податоците на Државниот завод за статистика, во 2020 година стапката на морталитет во РС Македонија била зголемена за 26% во однос на претходната година, а во 2021 се зголемила за уште 10,7% во однос на претходната.

Националната конвенција за Европската Унија е модел на дијалог кој го применила Република Словачка, а со цел да го вклучи граѓанското општество во мониторирање на пристапниот дијалог за членство во ЕУ. Овој словачки механизам, приспособувајќи се на посебноста на општествениот контекст, денес се применува во повеќе држави на Западниот Балкан, но и пошироко, создавајќи нови мостови на соработка.⁴ НКЕУ-МК, исто така, ја изразува широката поддршка од Република Словачка во интегративните процеси на земјата. Преку пораките што ги пренесуваа високите претставници на институциите на Република Словачка, секогаш доаѓаше охрабрување да се надминат бариерите и да се продолжи безусловно на европскиот

⁴ Националната конвенција за Европската Унија успешно се реализира во Србија од 2014 година, во Албанија од 2020 година, во Молдавија, Грузија и во други држави.

пат. Министерот за надворешни работи на Р. Словачка, Неговата Екселенција Иван Корчок, во еден од своите говори, истакна: „Националната конвенција за Европската Унија одигра значајна улога во усвојувањето на европското законодавство. Поглавјата во кои дејствува НКЕУ-МК, особено поглавјата 23 и 24, покажуваат дека се пристапува суштински кон прашањата од преговарачкиот дијалог.“⁵ Исто така, значајно е учеството на г. Мирослав Лајчак,⁶ г. Едвард Кукан⁷ и г. Јан Фигел.⁸ Присутен речиси на сите сесии на НКЕУ-МК и подеднакво активен во дебатите, амбасадорот Хенрик Маркуш имаше секогаш охрабрувачко обраќање, наоѓајќи пригодни аргументи за предностите што ги носи членството во ЕУ, но и за природните убавини на земјата со нејзините големи можности за развој на посебни туристички потенцијали.⁹ Томаш Стражај и Петер Брежани можат да ја пофалат НКЕУ-МК во поглед на адаптацијата на словачката методологија, но тоа немаше да се случи без нивното менторство и застапување.¹⁰ Во сесијата, свој значаен придонес имаа над 40 словачки експерти. Многу од нив се активни во владата, или работат во институциите на ЕУ, што беше можност да пренесат важни искуства од „самото место.“ Овој нов мост кон Европа се надоврзува на тие што се создавани порано. Преку мисијата на сèсловенските просветители, *Светите Кирил и Методиј*, уште од IX век се градат патишта кон Европа кои ја збогатуваат европската цивилизација на различностите.

Структурираниот дијалог што го практикува НКЕУ-МК не би бил можен без учеството на националните институции и поддршката добиена од нивна страна. Во спротивно, би била само една неформална граѓанска иницијатива. Од самиот почеток, НКЕУ-МК воспостави тесна соработка со Собранието на РС Македонија, каде што се одржаа поголем дел од сесиите. Претседателот на Собранието, г. Талат Џафери, препознавајќи го значењето на граѓанскиот дијалог за евроинтегративниот процес, ја отвори првата сесија од НКЕУ-МК, која започна со Поглавјето 23, Правосудство и темелни права.¹¹ Пратениците од Македонското собрание беа чести учесници на сесиите, како говорници или како членови на работните групи со посебен интерес за препораките. НКЕУ-МК има континуирана соработка со сите министерства надлежни за поглавјата во кои е активна.¹² Од секое министерство континуирано учествуваат високи претставници во улога на ко-претседавачи кои го одржуваат контактот меѓу институциите и НКЕУ-МК. Оваа сестрана поддршка од страна на министерствата беше клучна за она што денес е НКЕУ-МК. Во записите на НКЕУ-МК, забележени се излагањата на министрите: Оливер Спасовски, Љупчо Николовски, Бујар Османи, Никола Димитров, Рената

⁵ Иван Корчок, министер за надворешни работи на Р. Словачка, 4-та пленарна конференција, 27.5.2021 година (онлајн конференција).

⁶ [EU Special Representative](#) for the Belgrade-Pristina Dialogue and other Western Balkan regional issues.

⁷ Член на Европскиот парламент од 2009/2019.

⁸ European Commission special envoy for the promotion of [freedom of religion](#) outside the EU.

⁹ Амбасадор на Р. Словачка во РС Македонија.

¹⁰ Директор на Словачката асоцијација за надворешна политика од Братислава, Петер Брежани – проектен менаџер (СФПА).

¹¹ Прва сесија на НКЕУ-МК, 1.3.2017, Собраниска сала „Борис Трајковски.“

¹² Магдалена Несторовска – државен секретар во Министерството за внатрешни работи; Фросина Тасевска – државен секретар во Министерството за правда; Маја Лазареска-Јовеска – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; Јована Тренчевска (во подолг период) – Министерство за труд и социјална политика; Христина Оџаклиеска – заменик-министер, Министерство за животна средина и просторно планирање.

Дескоска, Никола Тупанчески, Јагода Шахпаска, Јована Тренчевска, како и на бројни други високи претставници од националните институции.

Со својот посебен начин на пристапување кон проектните активности, USAID значително помогна во обезбедувањето на одржливост на структурниот дијалог и во јакнењето на капацитетот на работните групи. Треба да се истакне и легитимитетот што го носеше оваа страна на проектните партнери со нивното дискретно учество на големите настани на НКЕУ-МК. Меѓу настаните со значење е Првата пленарна (основачка) конференција, на која учествуваше Џејмс Бејли¹³; Втората пленарна конференција, со учество на Гречен Биркл;¹⁴ Третата пленарна конференција, со учество на Ерик Јановски, и последната, Петта пленарна конференција, на која учествуваше Ерик Мајер, заменик-амбасадор на САД во РС Македонија.¹⁵

ОЧЕКУВАНИ И ОСТВАРЕНИ РЕЗУЛТАТИ НА НКЕУ-МК

На прашањето дали НКЕУ-МК влијаеше врз насоките на носењето на политичките одлуки поврзани со членството во ЕУ, одговорот доаѓа од масата за дијалог. Имено, кога на иста маса седат претставници на институциите соочени со експертските гледишта на другите засегнати страни, не изгледа дека проблемите се надминуваат само со усвојување на нова легислатива, со креирање на нови стратегии или со креирање на нови институции и тела. Исто така, острата критика која доаѓа од факторите што ги бараат аргументите во реалноста кои, меѓутоа, не ги следат или не ги признаваат позитивните институционални постигнувања, не се од голема помош за реформските процеси. Разбирлива е дивергентноста на патиштата на факторите во евроинтегративниот процес, но проблемот е во тоа што овие патиштата сè уште не водат кон „големиот автопат“, туку завршуваат како „слепа улица.“

Усвојувањето на европската легислатива (*Acquis Communautaire*) не треба да се сфати како цел за себе, т.е. носење на закони на брз начин без можност да бидат прифатени од граѓаните како водичи во нивните секојдневни работни и животни практики. *Acquis Communautaire* треба да ги подготви сите граѓани да живеат и работат дома според стандардите на Европската Унија, во спротивно тоа би било само „добро аранжиран излог“ (*mere dressed window*). Експертите во НКЕУ-МК укажуваа дека честата практика да се креираат нови институции или тела за решавање на одреден проблем (на пример, проблемот со корупцијата или образованието), води кон натамошно пасивизирање на постојните институции, во чија надлежност е решавањето на проблемот. На тој начин, се легитимира инертноста на институциите, а истовремено се губи одговорноста во лавиринтот од паралелни инстанции. Исто така, дијалогот на НКЕУ-МК многу често упатуваше на потребата од поголема демократизација при креирањето на јавните политики – процес кој не секогаш ги

¹³ HE Jess L. Baily, Ambassador of USA in North Macedonia. Обраќање на I - Пленарна конференција, одржана во Министерството за надворешни работи (Амфитеатар), 09.11.2017 година.

¹⁴ Gretchen Birkle, Deputy Assistant Administrator, USAID, Обраќање на II - Пленарна конференција, одржана во Министерството за надворешни работи (Амфитеатар), 19.06.2018 година.

¹⁵ Eric Janowsky, USAID North Macedonia Country representative, Обраќање на III- Пленарна конференција, одржана во Министерството за надворешни работи (Амфитеатар), 26.09.2019.

вклучува засегнатите страни што се најрелевантниот канал за натамошно нивно афирмирање и спроведување во целните групи на кои тие им припаѓаат.

Од воведот погоре може да се заклучи дека самиот дијалог во НКЕУ-МК создава новододадена вредност во општествениот контекст. Според анкетата што НКЕУ-МК ја спроведе со членовите на работните групи, НКЕУ-МК е видена како платформа која овозможува да се научи повеќе за евроинтегративниот процес, особено за европските директиви значајни за уредување на нивните професионални области. Исто така, НКЕУ-МК придонесува за усвојување на преговарачката методологија и за запознавање со одредниците во преговарачките поглавја. Беше укажано дека НКЕУ-МК, освен што овозможува да се упатат препораките директно до носителите на одлуки и да се комуницира на еднаква основа со нив, ја зголеми отвореноста на институциите и покрај нивниот „елитен“ приод кон сопствена експертиза.

Во изминатите две години, во НКЕУ-МК активни беа пет работни групи. Секоја работна група имаше свој *Програмски совет* со структура од перманентен карактер. Ова тело одржуваше редовни консултативни состаноци на кои се дискутираа актуелни теми во поглавјето, новите текови во евроинтегративниот процес, но најмногу се третираа препораките, и тоа со оглед на нивното дефинирање, но и со оглед на нивното препознавање како веќе извршени промени. Учеството на повеќе фактори во процесот на усвојувањето на препораките, овозможи поголема ефективност во нивната имплементација. Исто така, НКЕУ-МК оствари општествено влијание и преку темите за дискусија избирани според нивната актуелност и потребата да се најдат решенија според европските стандарди.

ОПШТЕСТВЕНО-ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ НИЗ ПЕРСПЕКТИВАТА НА НКЕУ-МК

Периодот од 17 години во кандидатски статус за членство во Европската Унија (од 2005 година), за денешнава Република Северна Македонија беше подготвителен период со флукуирачки карактер. Интензитетот на подготвителните активности беше во тесна поврзаност со политичкиот амбиент, но во ниеден момент не се отстапи од определбата за европска иднина на државата. Зголемен ентузијазам и зголемена политичка волја за евроинтегративниот процес беа забележливи во раните постизборни периоди, особено во првите месеци од управувањето со државата од страна на новите политички коалиции. Од друга страна, иако отворените прашања наметнати од соседните држави (прашањата за преименување на државата и други идентитетски прашања) беа тесно поврзани со напредувањето во евроинтегративниот процес, сепак тие него значително го забавија. Во фокусот на јавноста, особено во медиумскиот простор, доминираа темите поврзани со овие национални прашања кои, за жал, не можеа да бидат решени однатре, а во однос на кои Европската Унија остана на ставот за нивно целосно разрешување пред почетокот на преговорите. Сметката за долгите национални дебати се испорачува до граѓаните, а тие и денес сè уште траат.

Првата меѓувладина конференција за започнување на почетната фаза од пристапните преговори за членство на Северна Македонија и Албанија, беше одржана на 19 јули 2022 година. Патем, РС Македонија треба да ги исполни барањата од Договорот за добрососедство потпишан со Бугарија во 2017 година. Исполнувањето

на обврските од Договорот има голема политичка тежина што може да предизвика нови турбуленции и да го наруши овој релативно мирен тек во евроинтегративниот процес, во кој се одвиваше фазата на скрининг.

Реформскиот процес е бавен. Функционалноста на институциите е намалена, а опаѓа и довербата на граѓаните кон нив. Според постојните анализи, се зголемува нивото на апатија на граѓаните во однос на начинот на кој владите ги донесуваат одлуките. Според податоците на „Balkan barometer 2022“, за одлуките на владите најчесто се дискутира во приватната сфера (68% од испитаниците одговориле дека овие теми ги дискутираат со пријателите и роднините, а само 7% учествувале во јавни дебати).¹⁶ Во РС Македонија, 57% од испитаниците истакнале дека не учествуваат во јавни дебати затоа што се чувствуваат немоќни да влијаат врз одлуките на Владата, немаат доверба во институциите или се незаинтересирани.¹⁷ Причините за институционална инсуфициенција се многубројни и сложени, а проблемот што често се нарекува „системска корупција“ која ја практикуваат и обичните луѓе за да изнудат некоја услуга од јавната сфера е само последица од злоупотребата на јавните пари поради високата корупција и организираниот криминал. Не е неопходно носителите на одлуки да спроведуваат силни медиумски кампањи за прикажување на постигнатите успеси во реформите, бидејќи доколку реформите се реални, граѓаните сами ќе ги сподедуваат во јавноста. Во рамките на дискусиите водени во НКЕУ-МК беше наведено: „Општиот впечаток меѓу нашите граѓани е дека дел од преземените реформи не се оддржливи на долг рок, или го немаат потребниот степен на директно, позитивно влијание врз секојдневниот живот на граѓаните.“¹⁸

Во поглед на актуелната економска состојба, уште во дебатите по повод кризата предизвикана од ковид 19 НКЕУ-МК експертите предупредуваа дека „економската криза која ќе следи по пандемијата ќе ја засени во иднина и здравствената криза.“¹⁹ Меѓутоа, воениот судир во Украина, осудуван од сиот демократски свет, покрај големите безбедносни ризици, предизвика нов – многу силен инпут во веќе постојните кризни бранови. Малите економии се посебно засегнати, меѓу кои и македонската економија – зависна од надворешни извори на енергенси. Економските индикатори денес покажуваат дека РС Македонија забележува континуирано зголемување на индексот на трошоци за живот, кој во 2022 година бил за 14,2% поголем во однос на 2021.²⁰

¹⁶ [Balkan Barometer \(2022\) Regional Cooperation Council, Sarajevo.](#)

¹⁷ [Balkan Barometer, 2022.](#)

¹⁸ [Стево Пендаровски, Претседател на Република Северна Македонија, 5-та пленарна конференција на НКЕУ-МК \(01.12.2022 година\)](#)

¹⁹ 8-ма сесија на Работната група (РГ) 2, Социјална политика и вработување, на тема: „Правните механизми за регулирање на работните односи во услови на пандемија предизвикана од КОВИД 19: лекции што ги научивме и лекции што треба да се научат“ (27.01.2021 година)

²⁰ Државен завод за статистика, МАКСТАТ, 2023 година.

ОСВРТ НА КЛАСТЕР 1 – ТЕМЕЛИ

РАБОТНА ГРУПА- 3 (ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА, ПОГЛАВЈЕ 23)

РАБОТНА ГРУПА- 4 (ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ, ПОГЛАВЈЕ 24)

Поглавјето 23 (Правосудство и основни права) и Поглавјето 24 (Правда, слобода и безбедност) се дел од кластерот 1 од Новата преговарачка методологија за пристапување кон Европската Унија. Самиот наслов „Темели“ на овој кластер го изразува неговото значење во целиот пристапен дијалог. Во НКЕУ-МК беа активни две работни групи што денес се дел од првиот кластер: Работната група 3 (Поглавјето 23) и Работната група 4 (Поглавјето 24). Уште на самиот почеток од работењето на НКЕУ-МК, беше учено дека владеештвото на правото и пристапот до правдата на сите граѓани е основниот столб за да се остварат очекуваните промени во сите други области на општеството. Преговарачкиот процес започнува со кластерот 1, од чија успешност ќе зависи и напредокот во другите кластери. Доколку нема напредок, или се процени назадување во поглавјата од овој кластер и во услови кога другите кластери напредуваат, пристапниот процес стагнира и повторно се враќа на почетокот (реверзибилност на процесот). Во наредената фаза, НКЕУ-МК ќе работи на развивање на нови пристапи на дијалог, придонесувајќи кон градењето на политиките за зајакнување на темелите на правната држава, односно: придонес за поголема функционалност на правосудните институции; придонес кон градење на амбиентот на висока безбедност и функционалност на институциите од доменот на безбедноста; афирмација на темелните права и на судските практики на Европскиот суд за човековите права. Неодминливо е во иднина, како што беше и досега, НКЕУ-МК, да посвети значително внимание на темите поврзани со борбата против корупцијата и организираниот криминал преку дијалог кој ќе вклучи фактори од сите поглавја од кластерот 1.

Во Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права (РГ 3) доминираа теми од правосудниот систем. Почнувајќи од првата сесија на 1 март 2018 година, до последната, десеттата, од 4 мај 2022 година, беше споменуван проблемот поврзан со интегритетот на судиите – неопходен услов за независно и непристрасно судство. Станува збор за проблем од сложена природа, бидејќи во него е антиципирано политичкото влијание.

Анализата на препораките во НКЕУ-МК покажува дека голем дел од нив се однесуваат на промени во легислативата. Во регионот на Западен Балкан се забележува опаѓање на рејтингот на правосудниот систем. За разлика од податоците од претходниот „Balkan barometer“, во 2022 година оценките за правосудниот систем се пониски за 5% по сите индикатори. Така, судските постапки се најдолги и најскапи во РС Македонија (68%).²¹ Интегритетот на судиите и обвинителите е поврзан и со квалитетот на работата, кој треба да се оценува, и тоа не според бројот на решени случаи, туку според квалитетот на целиот процес. Транспарентното санкционирање на судиите и обвинителите за несовесно работење може да биде поука за сите. „Ако

²¹ Regional cooperation center, [Balkan Barometer, 2022 година](#).

нема квалитет, нема доверба во судството“, беше заклучено од експертите.²² Според нив, веројатно, треба да се извршат промени во Законот за јавно обвинителство кој би му дал на Советот на обвинители поголема надлежност во однос на оценувањето на обвинителите, што според сегашната поставеност целосно ја има Јавното обвинителство.²³ Системот на санкционирање на судиите и обвинителите, освен вообичаените практики на исклучување од системот, би требало да има и материјални санкции, што би можело да има ефект на поголема одговорност во спроведувањето на постапките.

Во рамките на РГ 4 (Поглавјето 24), се одржа сесија посветена на ветингот – тема чијашто актуелност се зголеми по спроведувањето на ветинг во соседната Република Албанија. Во однос на можноста да се спроведе оваа постапка и во македонскиот контекст, беа истакнати повеќе дилеми. Најпрво беше истакнат аналитичкиот аспект, т.е. дали постојат неопходни сознанија за изворот на проблемите во доменот на безбедносните институции и дали со ветингот може да се решат тие? Една од дилемите беше: кои субјекти ќе подлежат на ветинг и по кој редослед ќе се спроведува процесот, за да се надмине чувството дека ветингот се презема заради политички реваншизам. Исто така, спроведувањето на ветинг ќе значи и зголемен буџетски трошок, а може да предизвика и нов проблем за обезбедување на обучени човечки ресурси при замената на лицата кои нема да го поминат ветингот. Експертите укажаа на фактот дека ветингот е комплексен и сензитивен процес кој бара соодветни подготовки, но и голема меѓународна поддршка.²⁴ Извештаите на меѓународните организации активни во овој домен покажуваат дека постојат нерегуларности и несанкционирање на полициските службеници, кои паралелно со службата се занимаваат и со бизниси и ги пречекоруваат службените овластувања со цел стекнување на лична имотна корист.²⁵ Според словачката експертиза, во Република Словачка ветингот се институционализирал уште во 2001 година, со цел да се забрза интегративниот процес во ЕУ. Таму низ ветинг поминале: обвинителите, професионалните војници, полицајците и вработените во дипломатската служба кои треба да ги исполнуваат критериумите за интегритет, соодветно образование, способност за државна служба во поглед на здравствената, физичката и психичката кондиција, знаење на официјалниот јазик на државата, постојано живеење на територијата на Словачка, не членување во политичка партија во текот на службата, како и прекинување со паралелни бизнис-активности. Словачкото искуство го истакна значењето на Директивата 2013/488/EУ, која се однесува на безбедносните правила од заштитата на класифицирани информации на ЕУ.²⁶

Нискиот степен на доверба на граѓаните кон правосудните институции (8%), наведува на заклучокот за неодговорност на институциите во однос на извршува-

²² Лидија Раичевиќ, обвинителката од Обвинителството за гонење на организиран криминал и корупција, 10-та сесија на РГ-3 на тема: „Нов извештај на Европската Комисија – стари проблеми: Како до поголема ефикасност во изрекување и извршување на мерката конфискација на имот?“ (04.05.2022 година).

²³ Антонио Јолевски, претседател на Советот на јавни обвинители на РС Македонија, 10-та сесија на РГ-3

²⁴ Магдалена Несторовска, државна секретарка во МВР и ко-претседавач, 6-та сесија на РГ-4 на тема: „Ветингот како мерка за остварување на интегритет на институциите“ (27.08.2019 година).

²⁵ Трпе Стојановски, експерт во РГ-4 на НКЕУ-МК, 6-та сесија на РГ-4.

²⁶ Andrea Jaleczová, Национални безбедносни власти, Братислава, Р. Словачка, 6-та сесија на РГ-4

њето на нивната мисија. Се очекува да дадат позитивни резултати новите прописи за оценување на судиите кои предвидуваат креирање на комисии кои ќе бидат составени од судии коишто ќе оценуваат други судии. „Можеби тоа ќе доведе до намалување на политичкиот притисок врз Судскиот совет и ќе се изврши децентрализација на судската моќ“, беше констатирано од експертите.²⁷

Од перспективата на НКЕУ-МК, може да се истакне дека правосудните институции и владата покажаа интерес за препораките усвоени од членовите на РГ 3. Исто така, дијалогот ѝ даде можност институциите да ги споделат резултатите од спроведените реформи со другите фактори. Реформскиот процес се случува, но засега резултатот е видлив во листата на усвоени закони и ревнското ажурирање на старите со нови (многу амбициозни) стратешки документи. Меѓу главните причини за слабата имплементација е авторитетот на институциите што треба да ги спроведат законите.

Во националниот контекст присутен е проблемот со брзината, односно бавноста во усвојувањето на законите во Собранието. Некои од законите добиваат приоритет и се усвојуваат по скратена постапка (без оглед на приоритетната тежина), а некои закони со висока приоритетна тежина не можат да бидат усвоени со месеци, предизвикувајќи регулативен вакуум. Отсуството на јавна расправа во која јавноста ги споредува старите со новите практики е најзначајниот аспект во стекнувањето на легитимитет на законите што треба да бидат спозанени и прифатени од сите фактори. Легитимитетот на законите е важен предуслов за нивното спроведување.

Во правосудниот систем алармантен е проблемот поврзан со оптимизација на човечките ресурси. Недостигаат судии и обвинители во повеќе судови во внатрешноста на државата. „Постојат судови без ниеден судија во нив. Така, Основниот суд во Кичево стекна проширена надлежност, иако таму нема ниту еден судија. Реформи не се спроведуваат без соодветна анализа на постојните човечки ресурси.“²⁸ Во рамките на дискусиите во НКЕУ-МК, беше истакнато дека бројот на јавни обвинители и судии во РС Македонија, по глава на жител, е повисок од европскиот просек а, од друга страна, постојат непополнети судиски и обвинителски места. Одењето на 70-тина судии во пензија (2022) значително ќе ја влоши кадровската состојба, па во однос на тоа експертите препорачаа да се развие практиката за *визитинг* судии и обвинители. Исто така, се препорача развивање на механизми за соодветно планирање на кадрите во правосудниот систем не според капацитетите на Академијата за судии и обвинители, туку според потребите на целокупниот правосуден систем. Системот на обуки во Академијата, значително повеќе треба да вклучува обучувачи од повисоките судови за да го пренесат своето искуство на младите кадри. Но, не треба да се сфати дека обуките за млади кадри треба да се извршуваат само низ институционалните едукативни платформи. Во текот на првите години од работењето, би можело да се воведат задолжителен менторски систем кој би се спроведувал со текот на извршување на професијата, а менторите да бидат оценувани и според овој критериум.

²⁷ Цемал Саити, претседател на Здружението на судии, 10-та сесија на РГ-3.

²⁸ Селим Адеми, член на Судскиот совет, 10-та сесија на РГ-3.

Правосудниот систем е сложен и со оглед на сите факторите што дејствуваат во него. Освен судиите и обвинителите, тука се и адвокатите – дел што се чини како да е одвоен од системот. Според експертите, адвокатите имаат големо правничко искуство. Според нив, би требало да се консултираат предностите на практиките на земјите со стабилни судски системи кои регрутираат судии и обвинители од адвокатската фела.²⁹

Во однос на Поглавјето 24 (Правда, безбедност и слобода), темите беа различни. Ова поглавје опфаќа обемен и многу прецизен корпус од прописи од Заедничкото европско законодавство преку кои се гради безбедносниот систем на државите-кандидатки за членство во Унијата. Проблемот на миграциите беше меѓу темите на кои им се даде поголемо значење. Имајќи предвид дека НКЕУ-МК започна со активности во 2017 година, а претходните две години имаше масовни мигрантски текови, темата за миграциите беше означена како витално безбедносно прашање. Исто така, по масовните мигрантски бранови, не престанаа илегалните поминувања на границите – појава што и денес е присутна во поголем обем на т.н. Балканска мигрантска рута. Во сесијата што беше посветена на улогата и значењето на ФРОНТЕКС,³⁰ беше заклучено дека преку Балканската рута сè уште има илегални минувања на границата (45% од илегалните поминувања на границата на ЕУ) во приближен обем од 20 000 мигранти годишно. Карактеристично за илегалните мигрантски текови во 2018/2019 година е т.н. *Брегзит синдром*, поради тоа што повеќето од половина од мигрантите биле од Пакистан или Бангладеш, кои како цел на иселување ја имале Велика Британија (пред дефинитивното напуштање на ЕУ).³¹ Но, не е мал бројот на мигранти од земјите на Магреб кои се иселуваат од економски причини и од земјите на Средниот Исток. Според експертите, проблемот со миграциите не може да се решава на национално ниво, бидејќи тој има меѓународни импликации и затоа од особена важност е заедничкото дејствување на надлежните меѓународни организации, какви што се: Меѓународната организација за миграции (ИОМ),³² Канцеларијата на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (UNHCR) и други. Менаџирањето на илегалните мигрантски текови ќе заштеди многу време и пари доколку сите земји од Балканот можат да ги користат унифицираните информативни бази на податоци (бази на отпечатоци). По големите мигрантски текови, ЕУ ги зајакна ресурсните капацитети на ФРОНТЕКС со адекватна опрема за заштита на границите, но и со нови човечки ресурси, што ќе овозможи конкретна поддршка за земјава во заштитата на границите. Засилените миграциски движења низ оваа рута предизвикуваат дополнителни безбедносни ризици, меѓу кои најчеста појава е криминарството на мигранти, кои често се наоѓаат во животна опасност, трговија со жени, мажи и деца.³³

²⁹ Тони Менкиноски, адвокат, 10-та сесија на РГ-3.

³⁰ Европската погранична и крајбрежна служба и спречување на нелегални премини (European Border and Coast Guard Agency). РС Македонија после долг период на блокади од страна на Република Бугарија во октомври 2022 стана и официјална членка на ФРОНТЕКС во 2022.

³¹ Марија Бенито Родригез, Советничка за миграции – ОБСЕ, 6-та сесија на РГ- 4.

³² International Organization for Migration

³³ - [United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocol Thereto \(2000\)](#); - [White Paper on Transnational Organised Crime, Council of Europe \(2009\)](#);

Тероризмот како своевиден вид на политички притисок претставува сериозна закана со која се соочуваат современите општества. Не одминувајќи ја темата за ризиците од тероризмот, во НКЕУ-МК беше дискутирано за заштитата на критичната инфраструктура. Според експертите, станува збор за тема за која има малку познавања во национален контекст и дека за неа во јавноста речиси и да не се дискутирало до одржувањето на сесијата.³⁴ Со оглед на усвоените стратешки документи за справување со тероризмот и потребата од легислатива, и во овој домен неопходна е поголема јавност и стручни дискусии и за теми од ваква природа.³⁵ Самиот поим „критична инфраструктура“ бараше пошироко елаборирање, бидејќи беше веројатно дека е непознат за поголем дел од јавноста. Така, од страна на експертите беше истакнато дека цел на терористичките акции, во најчест случај, е оневозможувањето или уништувањето на витални објекти на државите кои во политиките и стратегиите за заштита од тероризмот го имаат називот *критична инфраструктура*. Вообичаено, за критична инфраструктура се сметаат: телекомуникациите, системите за производство на електрична енергија, системите за складирање и транспорт на гас и нафта, банкарството и финансиите, транспортот на патници, снабдувањето и дистрибуцијата на енергија и вода, службите за итна помош (медицинска, полициска, пожарникари). Загрозувањето на оваа инфраструктура ја оневозможува одбраната, ги загрозува безбедноста и здравјето на луѓето, ја уништува економијата и го прекинува нормалното функционирање на општеството. Како и повеќето прашања од доменот на безбедноста, и ова прашање треба да се разгледува во меѓународна перспектива. Европската Унија е активен фактор во развојот и во изнаоѓањето на инструменти за имплементација на концепт за заштита на критичната инфраструктура кон кој се приспособуваат националните решенија и другите меѓународни стандарди.³⁶

Според експертите на НКЕУ-МК, евидентна е слабата институционална ефикасност во спречувањето и борбата против корупцијата. Декларативните изјави на носителите на одлуки за значењето и спроведувањето на фундаменталните права не значат ништо без конкретни и сериозни активности во спречувањето на корупцијата. Иако ни една држава не е имуна на корупцијата, сепак во РС Македонија корупцијата е големата препрека за развојот на општеството која придонесува за амбиентот на бесперспективност, пасивност на граѓаните и уште поголема немоќ во економска и политичка смисла. „Недовербата на граѓаните во институциите произ-

- [Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe, 2011](#)

- [Joint Declaration of the Ministers of Interior of South-East Europe on strengthening regional cooperation in SEE to combat trafficking in human beings.](#)

- [Beyond Joint Actions: Towards integrated anti-trafficking responses of European Union Member States and Western Balkans A Non-paper, 2021;](#)

³⁴ Златко Апостолоски, Национален координатор за спречување на насилниот екстремизам и за борба против тероризмот, 10-та сесија на РГ-4 на тема: *Спречување и борба против тероризмот: Националната и европската перспектива во идентификување и заштита на критичната инфраструктура* (26.01.2022 година).

³⁵ [Националната стратегија на Република Македонија за борбата против тероризмот \(2018/2022\);](#)

³⁶ [Council DIR 2008/114/EC.](#)

легува од непочитувањето на правилата на играта, кои за некои важат, а за некои не.“³⁷

Според Комисијата за спречување и борба против корупцијата (ДКСК), најголем дел од пријавите со висок ризик од корупција и злоупотреба на службена должност се однесуваат на правосудните органи, извршната власт и институциите што одлучуваат во сферата на урбанизмот и општините.³⁸ Антикоруписката проверка на легислативата покажува дека многу од проверените закони не се доволно дефинирани, а со тоа и нејасни во поглед на содржините за заштита од корупција. Недостига транспарентност за подетално информирање на граѓаните за постапките при назначување на кандидатите за вршење на јавните функции, за јавните набавки и други информации за кои јавноста има право да добие информации. Тоа покажува дека клучно за справување со корупцијата е вклучувањето на пошироката јавност во овој процес, давање на поголема надлежност и поголема ресурсна опременост на независните тела, односно градење на механизми на надворешна контрола.³⁹

Висок ризик од корупција е доменот на вработувањата во јавната администрација, каде што се забележува незаконско постапување и злоупотреба на дискреционото право на раководните лица. При вработувањето, пресуден фактор е интервјуто со кандидатите, при што се запоставуваат другите критериуми (поените од образование, од вештините, од интегритетот и други). Вработувањето во јавноста е препознато како појава поврзана со непотизам, клиентелизам и партиска поврзаност, што создава огромно незадоволство кај граѓаните. Во ниеден закон не се предвидени санкции за постапувањето при вработувањето на лицата поврзани со партиите и тоа е препознаено како начин на поделба на функциите меѓу политичките партии на власт.“⁴⁰

„За ефикасна борба против корупцијата, подеднакво се важни сите делови од политичката волја, нормативните решенија и нивната имплементација, институционалната рамка и личниот интегритет на носителите на јавните функции. Отвореноста кон јавноста се смета за силно оружје против корупцијата, која сака да е пристаена, магловита и недоречена.“⁴¹ Зад корупцијата стојат личните мотиви за прифаќање на одредена јавна функција, во која незначително е присутен мотивот за општа благосостојба преку управување со јавните добра. Според експертите, „владеењето на правото, меѓу другото, беше поткопано со амнестиите (повеќе од пет), додека бројните препораки од меѓународните организации останаа неинтегрирани.“⁴² Словачката експертиза, исто така, укажа на значењето на јавноста и јавната свест во борбата против корупцијата, особено потенцирајќи ја улогата на укажувачите и нивната заштита. Во рамките на здружението „Стоп корупција“ од Братислава, фор-

³⁷ Билјана Ивановска, претседател на ДКСК, 9-та сесија на РГ-3 на тема: „Нов извештај на Европската Комисија – стари проблеми: Како до поголема ефикасност во изрекување и извршување на мерката конфискација на имот?“ (10.11.2021 година).

³⁸ Билјана Ивановска, претседател на ДКСК, 9-та сесија на РГ-3.

³⁹ [Методологија за антикорупциска проверка на легислативата, ДКСК, 2020 година.](#)

⁴⁰ Билјана Ивановска, Претседател на ДКСК, 9-та сесија на РГ-3.

⁴¹ Магдалена Несторовска, Државен секретар во МВР и Копретседавач во НКЕУ-МК во РГ-4, 9-та сесија на РГ-4 на тема: „Нов извештај на Европската Комисија – стари проблеми: Како до поголема ефикасност во изрекување и извршување на мерката конфискација на имот?“ (10.11.2021 година).

⁴² Трпе Стојановски, НКЕУ-МК експерт, 9-та сесија на РГ-4

мирана е канцеларија за заштита на укажувачите, преку која се дава психолошка, финансиска и правна помош, со настојување ниеден од нив да не биде отпуштен од работа. Исто така, овие лица добиваат и финансиска награда.⁴³ Словачката експертиза укажа и на значењето на граѓанските иницијативи за спречување на борбата со корупцијата и за начинот на кој граѓанските здруженија се финансираат во земјата. Имено, одлуките за тоа на кој проект ќе му се даде приоритет, одлучуваат граѓаните – постапка која им дава шанса на здруженијата да бидат независни во своето дејствување.

ОСВРТ НА КЛАСТЕР 3 – КОНКУРЕНЦИЈА И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ:

РАБОТНА ГРУПА-2 (СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ, ПОГЛАВЈЕ 19)

Националната конвенција за Европската Унија во РС Македонија преку Работната група 3, Социјална политика и вработување, дискутираше значајни прашања кои се однесуваат на овој кластер од новата преговарачка методологија, кој опфаќа дополнителни 7 поглавја.⁴⁴ Во суштина, мерките преку кои се дејствува во намалувањето на социјалните ризици во општеството тесно се поврзани со економската моќ на државата и начинот на кој се распределува БДП (оданочувањето). Праведна социјална политика може да се оствари само во еден стабилен и функционален економски систем со изграден пристап за примена на научни и технолошки достигнувања, како и во систем на образование што ги следи општествените промени и потребите на пазарот на трудот.

Меѓу темите за кои во РГ 2 се покажа интерес, беше вработувањето, односно активните (инклузивни) мерки и програми за вработување, кои чинат голем дел од ова преговарачко поглавје. Централниот елемент кој ја динамизира дебатата во оваа работна група беше најавеното носење на *Нов закон за работни односи* (уште во самиот старт на НКЕУ-МК). Овој факт придонесе препораките на НКЕУ-МК да бидат директно насочени кон прашањата што треба да бидат регулирани во новата легислатива. Во меѓувреме, се случила измени на Законот за работни односи во однос на ажурирањето на минималната плата (усогласување со зголемените животни трошоци)⁴⁵ и прогласувањето на секоја недела за неработен ден, за разлика од законското решение кога неделен одмор можеше да биде друг ден во неделата (јануари 2022).

Во однос на вработувањето, може да се заклучи дека постојат значајни напори на институциите за креирање на активни мерки и програми за вработување.⁴⁶ Статистичките податоци покажуваат дека постојат и позитивни тенденции во оваа област. Стапката на невработеност се намалува (14,3%), се зголемува стапката на

⁴³ Зузана Петкова, Извршен директор на непрофитната организација „Стоп корупција“ од Братислава.

⁴⁴ Поголавје 10 – Информатичко општество и медиуми; Поголавје 16 – Оданочување; Поголавје 17 – Економска и монетарна политика; Поголавје 20 – Претпријатие и индустриска политика; Поголавје 25 – Наука и истражување; Поголавје 26 – Образование и култура; Поголавје 29 – Царинска унија.

⁴⁵ [Законот за изменување и дополнување на Законот за минимална плата во Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ, бр. 41 од 24.2.2022 година.](#)

⁴⁶ Јована Тренчевска, министерка за труд и социјална политика, и НКЕУ-МК ко-претседавач (2017–2021), 7-ма сесија на РГ-2 на тема: *Перформансите на пазарот на трудот: Меѓу очекувањата на работодавачите и на барателите на работа (вработените)*, (23.01.2020 година)

економски активна популација (55,2%), како и стапката на вработеност (47,3).⁴⁷ Дебатите во НКЕУ-МК придонесоа да се афирмираат во јавноста овие мерки на Владата, но и да се направи осврт на нивната ефикасност и проблеми на кои се наидува при нивната имплементација, особено на проблемот со вработливоста. Според експертите, работниците и работодавците имаат различни очекувања. „Работодавците влијаат на карактерот на активните политики на државата, стимулирајќи мерки за обучување на кадри, меѓутоа речиси секогаш преку државна финансиска поддршка. Кај нив постои мал интерес за обуки кои би ги организирале тие самите според сопствените потреби, а ги фаворизираат оние мерки на владата преку кои можат да користат државни субвенции“.⁴⁸ Исто така, националните стратегии се фокусираат на странските директни инвестиции од кои се очекува многу, но тие имаат мал ефект во вработувањата. Експертите ја истакнаа потребата од поддршка на претпријатијата за поттикнување на иновативни активности кои ќе придонесат за динамизација на пазарот на трудот.⁴⁹

Пазарот на трудот во РС Македонија е неперформантен. „Има голема понуда на невработени лица и ниска побарувачка на работна сила која, главно, се однесува на одреден тип на професии кои се дефицитарни во државата (приближно 7 500 огласи за вработување кои не можат да бидат пополнети). Во суштина, во обликувањето на пазарот на трудот постои неусогласеност меѓу очекувањата на сите учесници, т.е. носителите на одлуки, работодавците (претпријатијата) и младите со своите специфични перцепции за работата.“⁵⁰ И во оваа работна група многу често беше дискутирано за непотизмот при вработувањето и интервенциите на политичките партии, што се деструктивни за целата економија. Карактерот на пазарот на трудот е определен и од транзициската практика на исплаќање на ниски плати за квалификуваните кадри. Очекувањата на младите, и посебно на новите семејства, е да живеат и да работат во стабилно опкружување и постоење на можности за развој на кариерите што сегашниот амбиент не им го овозможува. Во однос на пресретнувањата на очекувањата на овие главни актери на пазарот на трудот во НКЕУ-МК, беа истакнати следниве заклучоци:

- Агенцијата за вработување да ги антиципира состојбите на пазарот на трудот, со цел да изврши увид во потребите на работодавците;
- Јасно дефинирање на работните места што ги огласуваат работодавците, бидејќи многу од огласите за работа не се соодветно дефинирани;
- Развивање на менаџерски пристап во развојот на кариерите на вработените, со цел задржување на работните места;
- Мерките и политиките треба да одговараат на националните ресурси – да не се копираат готови модели однадвор кои не можат да бидат имплементирани;

⁴⁷ [Активно население и стапки на активност, Државен завод за статистика, број/Но: 2.1.22.36, 2022 година.](#)

⁴⁸ Ристо Иванов, експерт, 7-ма сесија на РГ-2.

⁴⁹ Ангел Димитров, претседател на Организацијата на работодавци на РС Македонија, 7-ма сесија на РГ-2.

⁵⁰ Дел од обраќањето на Ристо Иванов на наведената сесија.

- Промена на очекувањата на новите работници – од вработување за мала плата и слаба мотивација за работа кон активен пристап за избор на работно место и заработка според придонесот кон повисока продуктивност.

Родовата статистика покажува родов јаз во однос на застапеноста на жените на пазарот на трудот. Речиси половина од жените на работоспособна возраст се исклучени од пазарот на трудот, односно немаат ниту платено вработување, ниту пак се регистрирани како барателки на работа.⁵¹ Во поглед на антидискриминациската легислатива, државата бележи успех. Во многу од препораките во оваа работна група се истакнуваше потребата за брзо носење на Новиот закон за спречување и заштита од дискриминацијата, но и други релевантни закони и инструменти, меѓу кои и за Комисијата за заштита од дискриминација (2022).⁵² Исто така, дијалогот во оваа работна група укажа на потребата од зголемување на регулативниот капацитет на трудовата легислатива за новите – флексибилни форми на вработување, и тоа не само затоа што оваа материја веќе станува значен сегмент од социјалната политика во Европската Унија, туку затоа што овие нови форми се и македонска реалност. Создавањето на правна основа за склучување на работни договори на лицата кои работат *онлајн* ќе придонесе за заштита од дискриминација и експлоатација, која особено ги засега младите жени и младите работници. Меѓутоа, еден од моќните инструменти во спречувањето на дискриминацијата и во градењето на амбиент за еднакви можности за сите учесници на пазарот на трудот е адаптацијата и спроведувањето на европските политики за усогласување на професионалниот и приватниот живот.

Постојната легислатива во доменот на трудот овозможува достоинствена положба на работниците, доколку таа се имплементира во практиката, меѓутоа постои проблем во начинот на кој таа се спроведува. Меѓу проблемите во доменот на работните односи е потпишувањето на колективните договори, што се должи на слабата преговарчка моќ на синдикатите. Според експертите, „социјалниот дијалог во РС Македонија повеќе личи на монолог, бидејќи власта ги влече сите потези.“⁵³ Во текот на 2001/22 година, сепак, под притисок на синдикатите, се потпишаа повеќе колективни договори (образовнието, органите на државната управа, судовите, јавните обвинителства и други).

ОСВРТ НА КЛАСТЕР 4 – ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ:

РАБОТНА ГРУПА-5 (ЖИВОТНА СРЕДИНА, ПОГЛАВЈЕ 27)

Во рамките на Работната група 5 (Поглавјето 27) се одржаа вкупно четири сесии. РГ 5 беше оформена во вториот циклус на НКЕУ-МК, кој започна во 2019 година.

⁵¹ [Родова статистика и вградување на родова перспектива во статистичкиот систем на Република Северна Македонија, Реактор, 2022.](#)

⁵² - [Закон за спречување и заштита од дискриминација, Сл. весник на РСМ, 30.10.2020; година.](#)
- [Закон за заштита од вознемиравање на работното место, Сл. весник на „Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2013 и 147/2015\);](#)

⁵³ Андон Мајхошев, Професор на Универзитет Гоце Делчев - Штип, 3-та сесија на РГ-2 на тема: “Социјалниот дијалог во Република Македонија: Нов концепт, стари практики” (16.12.2018 година).

Бидејќи во оваа публикација има посебен текст кој ги опфаќа сите теми на кои беше работено, во овој дел ќе се прикажат само одредени тенденции од општ карактер.

Анализите во доменот на животната средина започнаа со прашањето дали државата е доволно подготвена за соодветни инвестиции во заштитата на животната средина? Од аспект на актуелноста на проблемите во јавноста (медиумите, политичките партии, заинтересираните граѓански здруженија, академската средина и други засегнати страни), може да се заклучи дека трендот е позитивен. Стануваат сè почести дискусиите за проблемите од животна значење, какви што се: климатските промени, загадувањето на воздухот, отпадот, неконтролираното сечење на шумите, биодиверзитетот, водите и други теми. Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) покажува зголемена активност на планот на изработката на базичните стратегиски документи за дејствување во заштитата на животната средина.⁵⁴ Посебно беше нагласувано значењето на изработката на Стратегијата за енергетика 2040, во која се следат препораките од Европската Унија за интеграција на енергетиката во подготовката на климатските планови.⁵⁵ Исто така, официјалните претставници на МЖСПП наведуваат дека правилното адресирање на климатските промени е од голем интерес за државата и не треба да се сфати како обврска кон ЕУ, туку како активност за подобрување на условите за живеење дома. Според меѓународните договори, главниот столб на политиките за справување со климатските промени се однесува на известување на државите-потписнички за состојбите според посебно дефинирани индикатори. Овој аспект е многу важен за да се постигне неопходното ниво на значајност на темите за животната средина, да се следат состојбите и да се оценат резултатите од преземените активности. Словачката експертиза за климатските промени го подвлече значењето на високиот потенцијал на климатските политики на ЕУ за европеизација на Словачка, пред сè поради можноста за честите средби на министерско или премиерско ниво посветени на животната средина. Прашањата што се однесуваат на климатските промени и заштитата на околината се хоризонтални прашања и тие не се однесуваат само на МЖСПП, туку и на претпријатијата, универзитетите, здруженијата и други засегнати страни. Претпријатијата не треба да ја гледаат зелената транзиција само како процес на декарбонизација или трошок, туку и како можност за нови инвестиции и развој.⁵⁶

Европскиот *Acquis* во Поглавјето 27 е меѓу најобемните (76 главни директиви), со приближно 30% од севкупното законодавство што треба да се пренесе во националната рамка и со приближно 50% од инвестициските трошоци за една земја-кандидат која претендира за членство во ЕУ.⁵⁷ Проценето е дека за спроведување на промените би биле потребни од три до пет милијарди евра, што е мно-

⁵⁴ - [Националната стратегија за заштита на природата, 2017–2027:](#)

- [Националната стратегија за биолошка разновидност со акцискиот план на Република Македонија, 2018–2023 година;](#)

- [Програмата за управување со посебните текови на отпад, 2022–2031 година.](#)

⁵⁵ Теодора Грнчарова, експерт за климатски промени – Министерство за животна средина и просторно планирање, Прва сесија на РГ-5, Животна средина, одржана на 17.12.2019 година, на тема: *Климатски промени: глобалните предизвици и националните можности;*

⁵⁶ Милан Звара, Министерство за Животна средина, Прва сесија на РГ-5.

⁵⁷ [Интервју, м-р Јадранка Иванова: Колку проблемите во областа на животната средина нè оддалечуваат од ЕУ?](#)

гу блиску до годишниот износ на БДП. Буџетот кој се одвојува за заштита на животната средина (годишен просек за последните три години) е приближно 10 милиони евра и претставува ограничувачки фактор за имплементација за постојното законодавство. Тоа укажува на отсуството на реален план за финансирање на предложените мерки.⁵⁸

Според податоците од спроведените анкети, кај мал број граѓани во РС Македонија постои свест дека климатските промени се меѓу најзначајните проблеми со кои тие се соочуваат. Така, 40% од граѓаните истакнале дека витален проблем во нивната дневна егзистенција е нискиот животен стандард и справувањето со немаштијата, по што следи невработеноста, ниските плати и други социјални прашања. Во однос на климатските промени, само 4,9% од граѓаните истакнале дека за нив ова е прв загрижувачки проблем, иако покажале поголема загриженост за загадувањето на воздухот (8,4%).⁵⁹ Овие податоци ја потврдуваат поврзаноста меѓу еколошките, економските и социјалните аспекти и дека решенијата за прашањата поврзани со животната средина мора да се гледаат во оваа поврзаност. Ниските плати и енергетската сиромаштија се генератор за загадување на воздухот, и тоа не само поради фактот што значителен дел од населението ги затоплува домовите со огревно дрво, туку поради фактот што многу домаќинства и индустрии согоруваат најразличен високозагадувачки отпадни материјали (автомобилски гуми, отпадно масло, текстил). Мерките и програмите на владата за субвенционирање и стимулирање на нови, помалку загадувачки начини на загревање на домаќинствата и за поголема енергетска ефикасност, сè уште не ги даваат очекуваните резултати. Во периодот од 2019 до 2021 година, донесени се три програми за намалување на загадувањето на воздухот со буџети на годишно ниво во вредност од 80 до 120 милиони денари, а во најголем дел се однесуваат за менување на начинот на загревање на административните капацитети.⁶⁰ „Доколку во наредниот период се однесуваме како во 2020 година (референтно сценарио „Скопје се задушува“), тогаш емисијата на ПМ честичките ќе се зголеми до 30% во 2025 година.“⁶¹ Меѓутоа, мерките на владата во изминатите периоди се однесуваа главно на замена на огревното дрво со пелети, со тоplotни пумпи и инвертер климатизери. Сосем малку се даде значење на соларните извори на енергија, иако македонското поднебје има исклучително добри услови за хоризонтално производство на овој вид енергија.

Актуелната состојба на планот на животната средина во РС Македонија може да се каже дека е алармантна. Официјалните податоци укажуваат на четири пати поголеми емисии на стакленички гасови (според БДП) од просекот на државите-членки на ЕУ, а секојдневното искуство ја надополнува оваа слика. Значителен по-

⁵⁸ Според излагањето на Словачкиот експерт Малан Звара, 25% од буџетот на ЕУ е наменет за климатски промени) од кои Словачка би добила од ЕУ 6 до 9 милијарди евра до 2027 година (од 2021 до 2050 година Словачка може да добие од 25 до 38 милијарди).

⁵⁹ [Истражување за знаењата, ставовите и практиките во врска со климатските промени, УНИЦЕФ, 2021 година.](#)

⁶⁰ Христина Оцаклеvsка, ко-претседавач во РГ- 5, заменичка на министерот за животна средина и просторно планирање, 2-ра сесија на РГ-5 на тема: „Аерозагадувањето од аспект на загревањето на домаќинствата и јавните установи“ (24.02.2021 година).

⁶¹ Александар Дединец, Доктор на науки, Научен соработник во Истражувачкиот центар за енергија и одржлив развој, МАНУ, Скопје, 2-ра сесија на РГ-5.

раст на ПМ честици (3,5) е забележен по 2018 година.⁶² Иако постои напредок во поглед на инструментите и методите за мерење на воздухот, сепак податоците за нивото на стакленички гасови треба да се третираат внимателно.⁶³ Според експертите на НКЕУ-МК, инвентарот на стакленички гасови покажува дека производството на енергија учествува со приближно од 65% до 72-73% во емисијата на стакленички гасови.⁶⁴ Меѓутоа, исполнувањето на планот за енергетска транзиција, т.е. за намалувањето на производството на енергија од јаглен е доведено во прашање со енергетската криза која се појави по украинско-рускиот вооружен конфликт (февруари 2022). Јагленот повторно стана основна сировина за производството на енергија во земјава и мала е веројатноста да бидат исполнети амбициозните цели во националните придонеси доставени во Париз во 2015 година, односно постигнување на планираното намалување од 40% на јагленороден диоксид.

ОСВРТ НА КЛАСТЕРОТ 5 - РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА:

РАБОТНА ГРУПА- 1 (ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ, ПОГЛАВЈЕ 11)

Опфаќајќи пет поглавја од преговарачката методологија, со овој кластер се настојува приспособување и подобрување на административните капацитети на државата кон Заедничката земјоделска политика на ЕУ и сродните политики (безбедноста на храната и ветеринарна и фитосанитарна политика, рибарство).⁶⁵ Исто така, во овој кластер е Регионалната политика на ЕУ и координацијата на структурните фондови како најзначаен инструмент за постигнување на рамномерен регионален развој.

Заедничката аграрна политика е исклучително значаен инструмент за поддршка на земјоделството чија основна цел, уште од самиот почеток, била да ја зголеми продуктивноста на трудот на малите фарми за да бидат конкурентни на европскиот заеднички пазар.⁶⁶ Преку Инструментот за пристапна асистенција во земјоделството, т.н. ИПАРД, оваа политика станува дел од националните земјоделски политики.⁶⁷ Според дискусиите што се водеа во НКЕУ-МК, искористувањето на ИПАРД фондовите е значително подобро во втората фаза во однос на претходната фаза, но земјоделците сè уште се соочуваат со редица проблеми во нивното ефективно искористување. Постојат повеќе причини, меѓу кои позначајни се: слабата информираност на земјоделците за можностите на овие европски фондови; сложе-

⁶² Александар Дединец, Прва сесија на РГ- 5.

⁶³ Во декември 2022 година, Скопје било меѓу најзагадените градови во светот (170 микрограми на кубен метар ПМ 2,5 честици). [IQ World Air Quality, 24.12.2022 година.](#)

⁶⁴ [Извештај за Националниот инвентар за стакленички гасови, 2021 година.](#)

⁶⁵ Поглавје 11: Земјоделство и рурален развој; Поглавје 12: Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика; Поглавје 13: Рибарство; Поглавје 22: Регионална политика и координација на структурни инструменти; Поглавје 33: Финансиски и буџетски одредби.

⁶⁶ ЗАП е иницирана со Римскиот договор за формирање на ЕЕЗ, а формално почнува во 1962 година.

⁶⁷ Овој инструмент досега се имплементирал во повеќе фази: Прва фаза (ИПАРД 1) од 2007 до 2013 година, каде што вкупниот фонд изнесуваше 60,7 милиони евра, од кои беа искористени само 17%; Втората фаза (ИПАРД 2) 2014–2020 година, со исплатите во 2023 година има искористеност од 47,5% (38 милиони евра) со поднесени 3 134 апликации, од кои биле одобрени 1 637; Трета фаза (ИПАРД 3) е во фаза на акредитација.

ните процедури (критериуми) и обрасци за пополнување; неразвиената претприемничка култура на земјоделците за развивање на развоен план и воведување на иновации; политичките (партиски) влијанија; недостигот на стручни кадри за соодветна имплементација и навремената испорака на финансиските средства; отсуството на механизам за гаранција (гарантен фонд) за обезбедување на банкарски заеми за земјоделците за неопходното кофинансирање од 50%, како и други фактори.

Поголемата искористеност на ИПАРД фондовите, би значела и поголема вклученост на земјоделската популација во имплементацијата на европската аграрна политика. ИПАРД фондовите обезбедуваат брзина и сигурност во производството на храна според европските стандарди што се однесуваат на: квалитетот и гарантирана безбедност на прехранбените производи; заштитата на земјоделците од прекумерна нестабилност на цените и од пазарните кризи; поддршка во модернизација на земјоделските фарми; одржлив развој на руралните заедници со создавање на повеќе работни места во агропрехранбената индустрија и друго. Исто така, овие политики се силно ориентирани кон заштитата на животната средина и заштитата на биодиверзитетот и поттикнуваат примена на нови еколошки методи на земјоделското производство со посебни стимулации за искористување на отпадните материји за енергетски цели. Овие политики можат да извршат влијание врз збогатувањето на културата на иновативност кај земјоделците, која ќе им помогне да произведуваат според потребите на пазарот, почитувајќи ги основните еколошки принципи и да бидат дел од современите трендови во земјоделството кое се подготвува да ги задоволи потребите за храна на 9 милијарди луѓе на планетата.

За значењето на производството и снабдувањето со храна на населението не се зборува многу во услови на нормални општествени текови. Меѓутоа, во услови на кризи (природни катастрофи, вооружени конфликти, пандемии и сл.), се потврдува примарноста на земјоделството.⁶⁸ Во последните три години општествата се соочија со проблемот на прекин во производството, снабдувањето со земјоделски производи и со губење на пазарите на земјоделски производи од наведените причини. Ваквите состојби ги поттикнуваат јавните дебати со цел да се уочат вистинските димензии на проблемот и да се дефинираат итните интервентни мерки. Во овие дебати се истакна важноста на создавање стабилен систем на храна што функционира во секакви околности и кој го снабдува населението со квалитетна храна во доволна количина. Исто така, беше истакнато дека во услови на криза особено се ранливи малите земјоделски производители, чија ликвидност секогаш е на границите на издржливост и на кои им е потребна финансиска поддршка.

Процесот на европеизација на македонското земјоделство, т.е. патот до конкурентивен производствен систем на земјоделски производи е сложен и долг. Според експертите, неопходни се длабоки реформи во поглавјата 11, 12 и 13, каде што постојат обемни прописи кои треба да се пренесат во националната легислатива. Станува збор за над 4 000 законски и подзаконски акти, односно над 60 000 прописи

⁶⁸ Земјоделството е примарен сектор на општеството, бидејќи обезбедува храна и ни една друга економска гранка не го заслужува овој примат, без оглед што мислиме за земјоделската работа. Оваа гранка е кривка, потребна е посебна грижа за неа. Тоа е сектор кој не може да се носи сам, слично како што децата не можат да опстанат препуштени само на себе (Anri Mandra, *Osнови sociologije*, CID, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2001).

со задолжително важење.⁶⁹ Исто така, во овој реформски процес неопходно е да се воспостави соработка со надлежните европски тела во оваа област, каква што е *Заедничката организација на земјоделските пазари во ЕУ*,⁷⁰ која креира инструменти за интервенција на државите во услови на нарушени пазарните структури. Во македонскиот случај, уредувањето на пазарите, главно, се спроведува преку ад хок решенија и со ограничен број мерки. Пазарната ориентација на производството на храна влијае врз развојот на целокупната економија, бидејќи стимулира производство на конкурентни производи на пазарот, но без соодветна регулација за начинот на кој производителите ќе бидат поврзани со пазарот (натпревар со почитување на правилата на игра) би се постигнале сосем спротивни ефекти. Европските искуства покажуваат дека конкурентен пазар се гради преку: комплетно управување со фармите, т.е. следење на финансиите и следење на нивоата на резервите; следење на временските услови и користење на „паметни“ аларми за штетници и анализа на трошоците.⁷¹ Меѓу регулативите на *Заедничката организација на земјоделските пазари во ЕУ*, од значење за РС Македонија ќе биде поддршката за секторот овошје и зеленчук, како и за винскиот сектор, која ќе се однесува на поддршка од пет години за обнова на насадите, промоција, осигурување на зелените реколти, иновации во винскиот сектор, дестилација на споредени суровини.

Во речиси сите 10 сесии на РГ 1 беше дискутирано и за проблемот на здружување на земјоделците, што е многу важен аспект за постигнување на поголема конкурентност. Постојано се истакнуваше фактот дека ЕУ не работи со самостојни земјоделци, што е голем мотив за здружување на производителите во асоцијации. Словачкото искуство покажа дека пристапот до европските пазари го обезбедуваат пет големи здруженија, во кои се произведува над 80% од земјоделското производство. Во македонскиот контекст, се бележи напредок во формирањето на земјоделските задруги и асоцијативноста; сепак, нивниот број е мал, а ефектите незабележителни. На европските пазари може да се излезе само со големи количини на производи, што не може да се оствари со оглед на расцепканите земјоделски стопанства.

За македонскиот пазар на земјоделски производи карактеристично е намалување на откупните цени, а зголемување на производствените цени. Според експертите, ваквата состојба делумно произлегува од климатските промени, кои значително ги намалија реколтите, а тоа беше следено со намалување на мотивираноста на земјоделците да продолжат со производството. Оваа гранка е многу важна за македонската економија, која придонесува со 12% во БДП, а од земјоделство остваруваат егзистенција над 180 000 семејства.⁷²

⁶⁹ Драги Димитриевски, Професор, Факултет за земјоделство и храна, 7-ма сесија на РГ-1 на тема: *Уредување на земјоделските пазари* (28.01.2020 година)

⁷⁰ [The common organisation of agricultural markets in the EU.](#)

⁷¹ Виера Баричичова, Експерт од Министерство за Земјоделство во Р. Словачка, 7-ма сесија на РГ-1

⁷² Васка Мојсовска, претседател на Националната федерација на фармери, 7-ма сесија на РГ-1, 28.1.2020 година

ТИМОТ НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

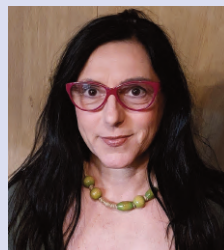
Милева ГУРОВСКА

Национален координатор на НКЕУ-МК, редовен професор на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, претседател на Европско движење во Република Северна Македонија



Маја МАНЧЕВСКА

Координатор за односи со јавноста во НКЕУ-МК, Секретар за соработка со институциите во Европско движење во Република Северна Македонија



Никола ТОДОРОВСКИ

Координатор на НКЕУ-МК на Работна група – 1, Земјоделство и Рурален Развој и Работна група – 4, Правда, слобода и безбедност,

Секретар за меѓународна соработка во Европско движење во Република Северна Македонија



Јадранка МРШИЌ

Координатор на НКЕУ-МК на Работната група – 2, Социјална политика и вработување, редовен професор на Универзитет „Американ Колеџ Скопје“, член на извршен одбор на Европско движење во Република Северна Македонија

Константин МИНОСКИ

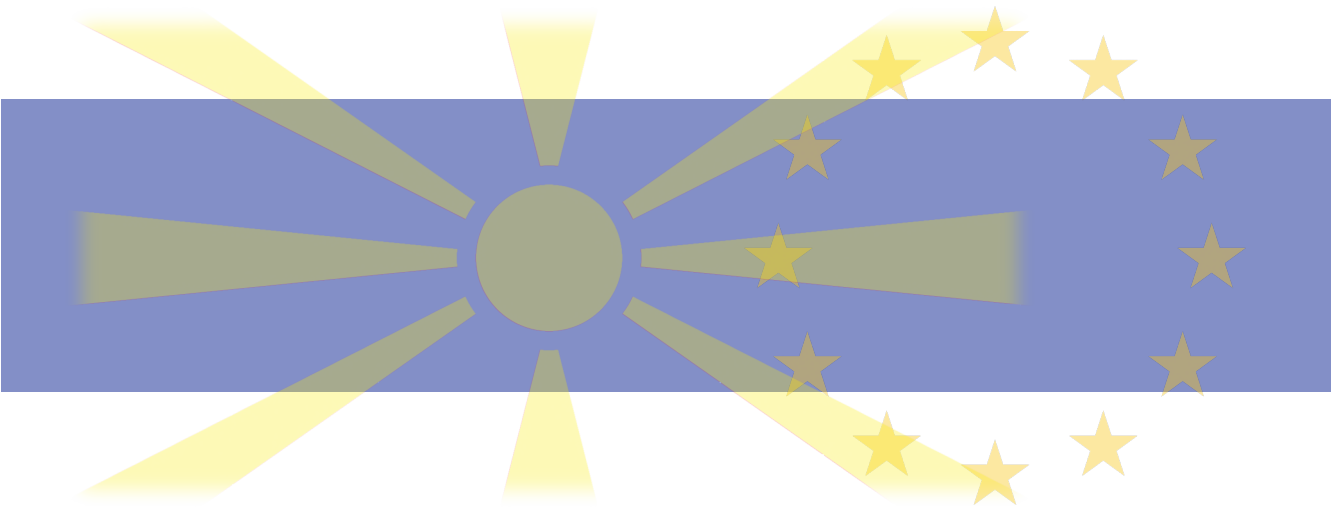
Координатор на НКЕУ-МК на Работна група – 5, Животна средина, редовен професор на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, поранешен потпретседател на Европско движење во Република Северна Македонија



Никола ЈАЗАЦИСКИ

Проектен асистент, секретар на Европско движење во Република Северна Македонија





КЛАСТЕР I – ТЕМЕЛИ

ПОГЛАВЈЕ 23 - ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА)

ПОГЛАВЈЕ 24 - ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ





КЛАСТЕРОТ 1 – ТЕМЕЛИ: НОВ ПРЕДИЗВИК ЗА ПОГЛАВЈЕТО 23
(ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ ПРАВА)

ВОВЕД

Поглавјето 23, Правосудство и основни права, е едно од најкомплексните поглавја и не е случајно што во Новата преговарачка методологија има особено важна улога во вградувањето на вредности кои ќе бидат основа за функционална правна држава и владеење на правото, од што ќе зависи напредокот во имплементацијата на стандардите во многу други области. Нема вистинска заштита на човековите слободи и права и функциите на системот ако не е обезбедена ефикасна и ефективна судска заштита како *ultima ratio*. Без оглед на тоа од која страна доаѓаат заканите и повредите по правата и функционирањето на системот, правосудството секогаш треба да биде бедем за заштита на граѓаните од индивидуи или од самоволни институции, но и заштита на институциите од прекршителите на законот. Особено значаен проблем кој ја намалува функционалноста на државните институции е корупцијата, што во крајна линија удира по грбот на секој граѓанин кој останува оштетен за низа услуги и права кои му следуваат.

Во однос на Поглавјето 23, Правосудство и основни права, оцените на Европската комисија, доколку би можеле да се претстават нумерички, гравитираат околу солидна „тројка.“ Тие варираат во различните извештаи, при што, на пример, во извештајот за 2020 година се оценува дека во областите на Поглавјето 23 државата е умерено подготвена, а во делот на реформата на правосудството дека има добар напредок, додека во 2021 е констатирано одредено ниво на подготвеност (умерена).²

Во однос на правната рамка за фундаменталните права, оценето е дека таа е на линија на европските стандарди, но во практиката треба да се преземат мерки за подобрување на состојбите. За случаите против Република Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права, Европската комисија констатира дека тие, главно, се однесуваат на правото на правично судење и имотните права во 2021 година, додека во 2020 година покрај наведените и за правото на почитување на приватниот и семејниот живот и забраната за тортура.

Во извештаите посебно се нагласува потребата од подобра имплементација на стратешките и/или законските определби. Во таа насока, во последниот извештај се нагласува потребата од спроведување на она што веќе е дел од правната рамка, а не на преземање на нови странични иницијативи.

¹ Александра Деаноска - Трендафилова, Професор на Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, експерт и координатор на Работната група -3, Правосудство и темелни права.

² „Одреден напредок“ во 2021 наместо „добар напредок“ како што е случајот за 2020 година е констатиран конкретно и во делот на правосудството, што може да се толкува како стагнација во областа. Истата оценка е дадена и во врска со борбата против корупцијата, за разлика од Извештајот од 2020 година, каде што во овој сегмент бевме оценети повисоко („добар напредок“).

Општиот заклучок од оцените во Извештајот за 2021 за Поглавјето 23 е во суштина понизок од оној од претходните години и се нагласува потребата од засилен имплементација на *Стратегијата за реформа на правосудниот сектор*, чија важност истекува оваа година. Во Министерството за правда веќе е формирана работна група за изработка на нова стратегија за периодот 2023–2027 година. Имајќи ги предвид укажувањата и препораките на Европската комисија, би било добро во новата стратегија акцентот да се стави на имплементација на веќе донесените закони и исполнување на мерките и активностите кои останаа нереализирани во претходниот период.

Со менувањето на методологијата за проширување во 2020 година,³ ЕУ ги исправи пред нова реалност државите кои претендираат да станат дел од неа, а сè уште не ги започнале преговорите и ги соочи со потребата од многу повеќе работа и внимателност во насока на тоа резултатите да бидат реални и трајни. Секој погрешен чекор може да значи чекор назад или повторно отворање на веќе затворено поглавје. Дополнително, Преговарачката рамка за Република Северна Македонија која предизвика низа реакции во јули 2022 година заради билатерални аспекти, вклучени директно или индиректно во неа, значи сериозен предизвик за државата. Вистинскиот почеток на преговорите зависи од многу дополнителни, сензитивни чекори што треба да се преземат во услови на политички вжештена атмосфера, економска и енергетска криза и слабости во функционирањето на институциите.

ПРАШАЊАТА ОД ПОГЛАВЈЕТО 23 ВО АКТИВНОСТИТЕ НА НКЕУ-МК

Во сесиите на НКЕУ, во рамките на Поглавјето 23, правосудниот сектор остана во фокусот на експертите.⁴ Преку темите на сесиите, постоеше тенденција да се одговори на следниве прашања: прочистување или „ветинг“ на судството; конфискација на приносите од казниво дело; проблемот со квалитетот и недостатокот на кадри во правосудството; методологијата за оценување, утврдувањето на сложеноста на предметите, како и управувањето со нивното движење; дигитализацијата во правосудството и други прашања.

Иако голем дел од констатираните состојби и недостатоци беа преточени во соодветни препораки кои беа во голем дел имплементирани, сепак низа прашања во врска со гореспоменатите теми ќе останат актуелни и за идни расправи и дискусии.

„ПРОЧИСТУВАЊЕ“ НА ПРАВОСУДСТВОТО

За да се постигне солидно ниво на владеење на правото, потребна е соодветна инфраструктура. Правосудниот систем е основата на таа инфраструктура и неговиот профил треба се приближува кон обележјата на европскиот профил на судија, јавен обвинител итн. Едно од главните прашања што беше отворено пред јавнос-

³ European Commission, [Enhancing the Accession Process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 05.02.2020 COM \(2020\) 57, final](#)

⁴ За повеќе детали во врска со одржаните сесии, усвоените препораки и за други материјали, подетално на веб страната nkeu.mk

та, а воедно беше дел и од владините политики, беше прашањето за т.н. *ветинг*, односно прочистување на правосудството. Ваквата практика не е непозната во компаративните практики и нејзината основна цел е правосудство прочистено од корумпирани, пристрасни и политичко-партиски зависни поединци. Ваквата практика има низа предности но и недостатоци, па НКЕУ-МК не случајно на ова прашање му посвети цела сесија со цел да се слушнат ставовите на сите фактори во системот. Главната препорака на Конвенцијата од сесијата (одржана на 2 декември 2020 година) беше процесот на прочистување да се спроведува во рамките на постојните механизми, тела и процедури, а не да се формираат нови *ad hoc* тела, што би можело да ја внесе политичката димензија во самиот процес. Всушност, ставот на мнозинството експерти е дека прочистувањето треба да се постигне преку оценување на работата на судиите и обвинителите согласно законот и подзаконските акти (во поглед на стручноста и ефикасно работење). За постигнување на целта беа усвоени акти со нова методологија, а при проверката на имотната состојба да се применат надлежностите на антикорупциското тело и соодветни постапки со кои би се утврдило потеклото на имотот, односно би се откриле случаите на приноси стекнати на нелегален начин. Оваа препорака беше прифатена од страна на институциите, но процесот на оценување во поголем обем, како и оценувањето (за првпат) во јавното обвинителство е процес што допрва следи и за ова треба да се расправа и на сесиите на НКЕУ во иднина. Всушност, препораките на НКЕУ се на линија и на општата препорака од најновиот Извештај на ЕК во насока на потребата од имплементација на постојните механизми и законодавство, наместо носење на нови *ad hoc* иницијативи и тела.

ПРОБЛЕМОТ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ПРАВОСУДСТВОТО

Потребата од оптимизацијата на кадрите во правосудството стана највидлива на крајот на јуни 2022 година, кога истекуваше мандатот и пензионирањето на многу судии, обвинители, членови на советите и други кадри. Иако Законот за судовите предвидува можност судиите од еден суд или одделение да се упатат во друг суд (согласно потребите и на определен период), сепак во иднина посебно внимание треба да се посвети на прашањето за навремено планирање на потребите за кадри (судии и јавни обвинители). Терминот навремено се однесува на потребното време за спроведување на обуките од страна на Академијата и сите претходни и дополнителни процедури. Со други зборови, на целиот овој процес потребен му е посоодветен менаџмент.

Посебен проблем во сферата на недостатокот на кадри во правосудството е во делот на судската служба. Одредени анализи покажуваат дека и во овој поглед постои неадекватна распределба на ресурсите, па недостигот од кадри е различен во различни судови.⁵ Недостатокот на вршители на судската власт, но и на стручните служби, повеќепати беше констатиран на сесиите на НКЕУ-МК, проследен со препораки за надминување на оваа состојба, а со цел зголемување на ефикасноста во

⁵ Хаџи-Зафиров и др., [Функционална анализа на основните судови во Република Северна Македонија](#), Центар за правни истражувања и анализи, Скопје, јуни 2021 (во натамошниот текст: Функционална анализа)

работењето на правосудството и консеквентно, зголемување на правната сигурност на граѓаните. Потребата од ургентно јакнење на правосудството со човечки капацитети покрај тоа што повеќекратно (на неколку сесии) беше дел од препораките на НКЕУ-МК е и една од главните препораки во новиот Извештај на ЕК.

АКАДЕМИЈАТА ЗА СУДИИ И ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

Како единствена институција за влез во правосудството, Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) често беше споменувана на сесиите на НКЕУ-МК. Формирана пред околу деценија и пол по моделот на повеќе европски академии од тој тип, таа е единствената институција преку која правниците влегуваат во судската власт и во обвинителската професија. Фокус на дебатите во врска со АСЈО беше прашањето за можни различни видови обуки и различно време на траење на обуките во Академијата согласно претходното образование и практичното работно искуство на кандидатите. Имено, засега системот не прави разлика во делот на обуките во поглед на специфичното практично искуство на кандидатите. Без оглед на тоа дали едно лице положило правосуден испит неодамна, или можеби дваесетина години работи како адвокат или стручен соработник, за двата профила обуката е иста во поглед на содржината и времето на траење. Зошто стручните соработници или адвокатите со долгогодишно практично искуство се изедначуваат според нивото на знаење со кандидатите кои го оформиле своето образование само неколку години пред да го положат правосудниот испит кој веднаш потоа аплицира за влез во Академијата? Ова прашање треба да се разгледува и во иднина од сите аспекти.

На сесиите на НКЕУ-МК повеќепати беше дадена препорака АСЈО да остане единствен влез во правосудството, но да се предвидат различни обуки по времето на траење и на содржината зависно од претходното искуство на кандидатите. Аргумент во прилог на ваквата препорака е дека важни ресурси (поединци со долгогодишно практично искуство и знаење) остануваат неискористени во ситуации кога во правосудството недостигаат голем број судии и обвинители поради фактот што и овие лица, како и лицата без претходно подолго искуство треба да поминат ист тип на (подолготрајна) обука. Во поглед на ова прашање, ставовите на домашната експертска јавност (вклучително и на експертите на НКЕУ) и на Европската комисија во одреден дел не се согласуваат. Комисијата инсистира на тоа АСЈО да остане точка на единствен влез и по ова прашање се согласни и домашните експерти, но во поглед на времето на траење на обуките за различни профили слушатели, како што наведоме и погоре, постојат различни ставови и предлози.

На претходното прашање се надоврзува и прашањето на оптимизацијата на судската мрежа, нешто што беше предмет на дискусија и на последната сесија на НКЕУ-МК. Треба да се има предвид дека едни се бројките на извршители според процените и систематизациите, а други се бројките во поглед на европскиот просечен број судии по глава на жител, реалниот број предмети итн. Во Стратегијата за развој на правосудниот сектор во 2017–2022 година, една од стратешките насоки (Правосудни институции, Судство, стратешка насока 4.1.1.1) е „Оптимизација на судската

мрежа“,⁶ при што како индикатор за успешност е определено намалувањето на бројот на судови за 20% до 2019 година. Очигледно е дека мерките и активностите од оваа стратешка насока не се реализирани, но се чини дека е препорачливо како не-реализирана таа да биде предвидена во новата стратегија која е во подготовка (за периодот 2023–2027 година). Ваквиот став беше изнесен и од експертите на НКЕУ и беше препорачано да се направат потребните анализи за да се преиспита бројот на судови (и евентуално нивно намалување и основање судски одделенија во други помали градови), како и прашањето за проширената надлежност.

ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ, ЕФЕКТИВНОСТ, ОБЈЕКТИВНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

Делот од подзаконските акти што беа донесени во меѓувреме, а кои се поврзани со прашања какви што се, на пример: утврдувањето на коефициентот на сложеност на еден предмет, управувањето со неговото движење, електронската распределба на предмети (не само во судството, туку и во обвинителството, кое доцни зад судството) останаа неприменети и често зависат од други предуслови. За посебно важни предуслови се истакнува недостигот од финансиски средства, застарени софтвери и слично. За да се елиминира факторот *предуслови* потребно е да се направи анализа со цел судскиот кадар непречено да се посвети на основниот предмет на својата работа. За спроведување на процесот на интер-операбилност, целосна дигитализација во правосудството, одржувањето на онлајн судења и слично – неопходно е сите судови и обвинителства да бидат опремени со адекватна компјутерска и софтверска инфраструктура. Од функционалната анализа на основните судови, објавена во 2021 година, произлегува дека има индикатори за ефикасност, дури и преоптовареност на судиите, и покрај кадровските и материјалните недостатоци, но дека непостоењето на можност за вертикална интероперабилност (поврзаност со високите судови заради електронски пренос на предмети) влијае на ефикасноста и брзото постапување.⁷ Согласно споменатата функционална анализа, АКМИС системот е застарен и е потребна негова надградба и централизирање заради можност и за статистичка обработка на податоците.

ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈАТА

Нелегалното прислушување, формирањето и распуштањето на Специјалното јавно обвинителство, (не)процесуирањето на случаи на висока корупција, потребата од почеста примена на институтот конфискација, се само дел од она за што беше дискутирано на сесиите на НКЕУ-МК во поглед на правосудството. Дел од препораките се однесуваа на конфискацијата, која ретко се применува како постапка на санкционирање. Во врска со примената на мерката конфискација, треба да се вложат напори од страна на јавните обвинители за утврдување на видот и висината на нелегално стекнатите приходи, со што ќе им се олесни работата и на судиите при

⁶ Министерство за правда, [Стратегија за реформа на правосудниот сектор за 2017–2022 година, со акциски план, стр. 56.](#)

⁷ Хаџи-Зафиров и др., Функционална анализа за основите судови, стр. 140.

изрекувањето на оваа мерка. Опременувањето и кадровското зајакнување на истражните центри исто така беше препорака на НКЕУ, како што е и препорака во последниот Извештај на ЕК за РС Македонија.

ДРУГИ ПРАШАЊА ОД СЕСИИТЕ НА НКЕУ-МК

Експертите во НКЕУ-МК за Поглавјето 23 посветија значително внимание на измените на Изборниот законик како прерогатив на кој ќе му претходи инклузивен процес на ревизија. Исто така, голем дел од препораките ги допираа фундаменталните права. Во текот на дискусиите, се истакна потребата од поставување јасна граница до која може да оди слободата на изразување (слободата на говорот), наспроти говорот на омраза, клеветата и навреда. Со оглед на фактот дека станува збор за проблеми за кои денес живо се дискутира во јавноста, но и теми кои се чести во новите европски опсервации и препораки, потребно е дијалогот во НКЕУ-МК повторно да ги артикулира како прашања од посебен интерес, особено заради текот на преговорите со усвоената преговарачка рамка за Република Северна Македонија.

Покрај прашања за кои се дискутираше на сесиите на НКЕУ, а кои се споменати погоре, повеќекратно беше повторувана и заложбата за јакнењето на самостојноста на судската власт во делот на планирањето и распределувањето на судскиот буџет. Повеќе анализи потврдуваат дека финансиската самостојност не е постигната и дека законски утврдениот процент од 0,8% од БДП сè уште не е достигнат во практиката. Прашањето за тоа дали 5% од судскиот буџет се трошат на усовршување на судската служба е исто така детектирано во претходно споменатата Функционална анализа. Судската власт е врзана со државниот буџет и зависна од одобрувања и согласности за вработувања од Министерството за финансии - аспект кој се коси со финансиската независност.

КАКО И КАДЕ ПОНАТАМУ? ЗАКЛУЧОЦИ ЗА ПОГЛАВЈЕТО 23 НИЗ ПЕРСПЕКТИВАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА И НКЕУ-МК

Најновите оценки од Европската комисија се во иста насока: напредок има, но има и сериозен застој во комплексниот процес кој води до достигнување на целите на евроинтеграцијата. На пример, во најновиот Извештај на Европската комисија,⁸ како и во Извештајот за напредокот на Северна Македонија⁹ е истакнато дека изборното законодавство треба суштински да се преразгледа и ревидира во согласност со насоките на релевантните тела, пред сè ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија, и тоа навремено, транспарентно и со инклузивен пристап. Во поглед на тоа се констатира ограничен напредок. Исто така, во документите се наведува дека Собранието на РС Македонија, останува да биде форум за политички дијалог, е под влијание на политичката поларизација и блокади, па голем број легислативни предлог-акти не беа изгласани. Мора да забележиме дека неносењето на одредени предлог-закопи и по повеќе од една година откако стигнале во Собранието, директно влијае на оцени-

⁸ European Commission, [2022 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 12.10.2022 COM\(2022\) 528 final](#)

⁹ European Commission, [North Macedonia Report 2022](#)

те во одредени области. Оцените би биле повисоки и поповолни со оглед на фактот дека некои од предлог-законите се во врска со остварувањето на правата на граѓаните во многу чувствителни ситуации (на пример, обесштетување на жртвите на дела на насилство) или се однесуваат на имплементирање решенија од ратификувани меѓународни договори, мултилатерални договори – конвенции. На пример, имплементацијата на Истанбулската конвенција во Кривичниот законик е „закочена“ од јули 2021 година, што несомнено ќе се рефлектира и во Извештајот од ГРЕВИО за Република Северна Македонија. Европската комисија во Извештајот за 2022 година повикува на имплементација на предлозите за внатрешна реформа на Собранието утврдени на третата рунда на дијалогот „Жан Моне“ од февруари 2020 година.

Европската комисијата посебно ја нагласува ефективната имплементација на постојното законодавство, а не донесувањето нови *ad hoc* иницијативи и решенија, како што е споменато и погоре во текстот. Во поглед на правосудството, се констатира дека државата ја имплементира во голем дел Стратегијата за реформи во правосудството, а дека судството покажало јасна определба да ја штити својата независност и интегритет. Она што треба да се направи во иднина е да се обезбедат доволно ресурси за да биде целосно функционален информатичкиот систем за автоматизирано управување со судските предмети АКМИС и со цел да се постигне компатибилност со сложеноста на предметите и оценувањето на судиите. Во однос на препораката за подготовка на новата Стратегијата за реформи во правосудството за периодот 2023–2027 година веќе е оформена работна група која работи на текстот. Исто така, постојат иницијативи за донесување на нов закон за граѓанска постапка, имплементација на стратегиите за човечки ресурси во судството и јавното обвинителство и напредување на АКМИС системот.

Академијата за судии и обвинители (АСЈО), според насоките на извештаите, треба да остане единствена точка за влез во правосудните професии, дури и при измени на законодавството и да не дојде до временско кретење на обуките. Во делот на борбата против корупцијата се нотира напредок во смисла на натамошно процесирање на случаи на висока корупција и случаи од поранешното СЈО. Посебно се издвојува проактивноста на ДКСК во исполнувањето на своите надлежности. Заклучоците на ДКСК од нејзините редовни извештаи треба да се адресираат во целост. Во поглед на зајакнување на предусловите за борба против корупцијата, се укажува на потребата за зголемување на финансиските и човечките ресурси за јавното обвинителство, истражните центри и полициските служби надлежни за истражување на случаите на корупција. Корупцијата останува превалентна во многу области и според ЕК предизвикува загриженост. Се укажува и на потребата за ефективна имплементација и на препораките на ГРЕКО и спроведување на таргетирани процени на ризик за најкритичните сектори. Експлицитно се препорачува зголемување на ресурсите на Јавното обвинителство за гонење на делата на организиран криминал и корупција со цел да се обезбеди одговорност на сторителите за дела на висока корупција, како и да се зголеми бројот на изречени мерки на конфискација (вредносна конфискација, проширена конфискација и конфискација од трети лица).

Во делот на заштитата на фундаменталните права, генерално се констатира дека нивната заштита е солидна во делот на законодавството, но недостасува ефективна примена. Се нагласува дека слободата на говорот останува да биде еден од

клучните столбови на демократските општества и дека во овој дел препораките од претходните извештаи не се адресирани. Реформата на јавниот медиумски сервис треба да се спроведе, а сите случаи на притисок и насилство врз медиумските работници да се процесираат што побрзо. Простор за подобрување останува и во други области на човековите права, како што се правата на детето, малцинските права, правата на лицата со посебни потреби и др.;

– Комисијата за заштита од дискриминација и Народниот правобранител треба да добијат дополнителни ресурси и да ја зголемат соработката. Препораките од меѓународните мониторинг тела што се однесуваат на состојбата во затворите промптно да се имплементираат како и да се форсираат, таму каде што е можно, алтернативи на затворот. Ранливите категории деца треба посебно да бидат заштитени.

ПРЕПОРАКИ

СЕДМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3

02.12.2020

„РЕФОРМСКИ ИДЕИ ЗА „ПРОЧИСТУВАЊЕ“ НА ПРАВОСУДСТВОТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ПОСТОЕЧКИТЕ МЕХАНИЗМИ“

1. „Прочистувањето“ како мерка во реформските зафати во правосудството треба да се спроведе преку однапред подготвен план со јасни цели и прецизна методологија. Планот треба да содржи временска рамка на проверката, прецизни критериуми и правила за реализација на постапката и прецизирање на улогата, согласно законски утврдените надлежности, на сите тела кои на каков било начин учествуваат во постапката.
2. Методологијата за „прочистување“ во правосудството во интерес на транспарентноста на постапката треба да биде јавно објавена и достапна.
3. Процесот на „прочистување“ на правосудството треба да се спроведе преку постојните механизми, односно преку постојните тела и органи (ДКСК, Судскиот совет, Советот на ЈО и другите). Формирањето на нови тела и институции се смета контрапродуктивно.
4. Да се заврши процесот на востановување соодветна легислативна рамка, поточно, покрај веќе донесените нови закони (или измени на постојните закони во сферата на правосудството), да се донесат и сите неопходни подзаконски акти за соодветно оценување на работата на судиите и јавните обвинители (на пример, нов правилник за оценување на работата на јавните обвинители врз основа на новиот Закон за јавното обвинителство итн.).
5. По завршувањето на процесот на т.н. „прочистување“, проверката на работењето на судиите и јавните обвинители треба да се извршува континуирано од страна на надлежните совети согласно нивните законски надлежности (почитување на рокови, должина на траење на постапките, застапеност итн.).
6. Да се подобри состојбата во правосудството како од материјален, така и од кадровски и технички аспект: на пример, до крајот на 2021 година да се оствари прилив во правосудните институции од 0,8 % од БДП како што е предвидено со закон, да се екипира јавното обвинителство со нови јавни обвинители бидејќи постојат голем број на непополнети работни места, како и да се пополнат слободните судиски места итн.
7. Да се отстранат веќе утврдените причинипоради кои постојните механизми за оценка на работата на судиите и јавните обвинители „затаиле“ или биле користени во помал обем: недоволна екипираност на релевантните тела со кадар, опрема и други неопходни ресурси.
8. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) да биде соодветно екипирана со ресурси за

ПРЕПОРАКИ

СЕДМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3

02.12.2020

побрзо и поефикасно исполнување на нејзините нови надлежности. Станува збор за екипирање со човечки ресурси, простор, софтвер за поврзување со базите на податоци, можност за електронско доставување на анкетни листови за имотна состојба и сл.

9. Со цел да се зајакне меѓусебната соработка на надлежните институции која е исклучително важна во справувањето со корупцијата, Јавното обвинителство треба да назначи обвинители за соработка со другите тела (ДКСК, полиција, финасиска полиција, УЈП и други) со цел размена на информации и навремено покренување на постапки за лица за кои постои сомневање за определена злоупотреба.
10. На барање на заинтересирани лица, јавните обвинители треба да достават до нив информација дали и до каде се преземени дејствија во врска со конкретниот предмет.
11. Потребна е ревизија на дефинирањето и бодувањето на интервјуто за прием на нови кандидати во Академијата за судии и јавни обвинители, како и на интервјуто за избор на судии и јавни обвинители преку надлежните совети (Судскиот совет и Советот на јавни обвинители).

ПРЕПОРАКИ

ОСМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3

16.03.2021

ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА: СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ НАСПРОТИ КЛЕВЕТАТА, НАВРЕДАТА И ГОВОРОТ НА ОМРАЗА“

1. Академијата за судии и јавни обвинители да ја разгледа воочената потреба од спроведување на континуирани обуки за активните судии и јавните обвинители, како и за новите кандидати на Академијата, со цел надградување на знаењата и вештините за: а) препознавање на говорот на омраза во сите појавни облици, б) утврдување на јасна дистинкција меѓу кривичните дела сторени од омраза и слободата на изразување, в) соодветно санкционирање на сторителите на вакви кривични дела и обштетување на жртвите (советување и финасиска реституција).
2. Адвокатската комора да ја разгледа можноста за иницирање и спроведување на континуирани обуки на адвокатите кои постапуваат во предмети поврзани со клеветата и навреда, бидејќи од квалитетот на тужбите зависи и исходот и квалитетот на пресудите за граѓанска одговорност за навреда и клеветата.
3. Се препорачува судските органи да ја подржат и продолжат досегашната „блага специјализација“ на судиите кои работат на проблематика поврзана со клеветата, навреда, дела од омраза и слично, како стекнато искуство.
4. Со оглед на фактот дека помина скоро една деценија од декриминализацијата и донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата (2012 г.), се препорачува Министерството за правда да иницира изработка на анализа на ефектите (превентивни и репресивни) кои произлегуваат од ваквиот пристап: граѓанска одговорност (кај нас) наспроти кривична одговорност (во поголем дел од компаративните законодавства).
5. Се препорачува работната група на Министерството за правда за изработка на нов Кривичен законик да ги земе предвид прашањата за говорот на омраза и феноменот „ширење лажни вести/информации“ имајќи го предвид следново:
 - Во декември 2018 г., КЗ на РСМ беше новелиран со триестина одредби кои ја уредуваа проблематиката на „делата од омраза“. Во тој контекст, треба да се апострофира прашањето дали феноменологијата на „говорот на омраза“ како супстрат на овој генерички поим, експлицитно стипулирана во четири инкриминации од КЗ на РСМ (чл.319 - Предизвикување омраза, раздор или нетрпеливост

16.03.2021

врз национална, расна, верска и друга дискриминаторска основа, чл. 394-г - Ширење на расистички и ксенофобичен материјал по пат на компјутерски систем и чл.417 - Расна и друга дискриминација) е оптималната рамка во санкционирањето на овој феномен и е на линија на европските стандарди?

- Феноменот „Ширење лажни вести“ е сè поприсутен на компаративен план, па потребно е да се утврди дали кај нас има потреба од дополнителна регулентација во македонското казнено законодавство или периметарот на неговата есенција се смета дека е опфатен со позитивните норми.
- 6. За подигнување на свеста кај граѓаните за фундаменталните права и нивната судска заштита, но и за јакнење на довербата на граѓаните во правосудството, потребна е нова комуникациска политика на правосудните институции која ќе има стратешка позиција во менаџментот, а би се постигнала со спојување на секторот за информатичка технологија, секторот односи со јавност и секторот човечки ресурси и формирање на еден оддел за стратешки комуникации (систематизација на работни места во судската администрација со акцент на професионалните квалификации и референци).
- 7. Во поглед на онлајн медиумите (порталите, електронските публикации) чијшто број е во константен пораст, се препорачува тие и натаму да бидат надвор од опфатот на медиумските закони, но релевантните институции заедно со граѓанските здруженија и претставниците на медиумските работници да отворат дебата за можните решенија на проблемите поврзани со лоцирање на субјектот на одговорност во случаите кога одделни онлајн портали ги прекршуваат законските одредби кои се однесуваат на санкционирање на злоупотреба на слободата на изразување.

ОПШТИ ЗАКЛУЧОЦИ КОИ ПРОИЗЛЕГУВААТ ОД ПРАКСАТА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ВО ОДНОС НА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ

1. Почитување на принципот дека слободата на изразување се однесува, не само за информирање и пренесување на идеи кои се позитивно примени или се сметаат за ненавредливи, туку и за оние кои се критички, шокантни или вознемирувачки.
2. Слободата на изразување во новинарството значи дека новинарите треба да имаат можност ефективно да го увидат настанот, а тоа значи да бидат присутни на истиот и да не бидат попречувани тоа да го прават.
3. Потребата за примена на исклучоците од чл.10 ст. 2 на ЕКЧП треба строго и убедливо да се толкува од страна на сите засегнати страни (полиција, обвинителство и суд), а исклучоците мора да се предвидени со закон.
4. Потребно е да се овозможи високо ниво на заштита на политичкиот говор особено на избраните претставници кои го претставуваат електоратот.
5. Политичарите имаат право на заштита на нивниот углед, но нивното искажување е подложно на испитување и тоа на секој нивен збор и дело од страна на новинарите и на пошироката јавност и заради тоа политичарот мора да покаже поголемо ниво на толерантност.



СОСТОЈБИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ПРАВОСУДНИОТ СИСТЕМ

ВОВЕД

Правосудниот сектор во Република Северна Македонија, од моментот на ратификување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 година² – до денес, е во постојан процес на реформи во насока на приближување кон основните вредности на Европската Унија. Во оваа смисла, од огромно значење е постоењето на ефективен независен, квалитетен правосуден систем, бидејќи тој е основата за почитување на фундаменталните права и за справување со корупцијата.³ Во стратешките документи, се нагласува дека: „Изградбата на систем на самостојно, независно и непристрасно судство и на институции што гравитираат кон остварувањето на неговата функција на ефективно, квалитетно и правично правораздавање е средиштен постулат на начелото на владеење на правото и на хуманиот и одржлив развој на македонското општество.“⁴

Доколку се направи општа анализа на целокупниот правен систем во државава, ќе се забележи дека постои еден континуиран процес на многу често менување на законите или носење на комплетно нови закони со настојување да се имплементираат препораките на Европската комисија. Исто така, се забележува постапката на брза (експресна) подготовка на законски решенија и нивно усвојување со т.н. европско знаменце, со цел да се забрзаат процедурите. Меѓутоа, општа констатација од домашните и меѓународните експерти е дека високата продуктивност во носењето на законите не е соодветно регулирана за нивната брза имплементација. Сето ова влијае довербата на граѓаните во судството и обвинителството да биде на изразено ниско ниво. Според последните анкети, само 8% од граѓаните имаат доверба во правосудниот систем.⁵ Со цел да се зголеми довербата во правосудните органи, потребно е да се пристапи кон сериозна и забрзана реформа. Станува збор за длабоки системски промени што ќе придонесат овие институции да испорачаат правда за сите без оглед на потеклото, општествената положба, религиската и друга припадност. Доколку овие институции, кои се столб на правниот поредок, самите ја избегнуваат примената на законите, тогаш не може да се очекува другите институции да постапат поинаку.

Во оваа анализа ќе се направи осврт на главните предизвици со кои се соочуваат судиите и јавните обвинители во текот на вршењето на својата функција и ќе

¹ Оља Ристова, судија во Основниот кривичен суд Скопје, континуиран експерт во НКЕУ-МК.

² Закон за ратификација на спогодбата за асоцијација и стабилизација меѓу РМ и европските заедници и нивните членки, [Службен весник на РМ, 12 април 2001 година](#).

³ Влада на РСМ, Секретаријат за европски прашања, [Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2021 година, 16 октомври 2021 година](#)

⁴ Министерство за правда на РСМ, [Стратегија за реформа на правосудниот сектор 2017–2022 година](#)

⁵ [Еврометар 2021: Перцепции и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата – истражување спроведено за потребите на проектот „Еуротинк“, 2022 година](#) „Граѓаните во моментот на мерењето најголема доверба имаат во Армијата на Република Северна Македонија (47%), во Претседателот на Република Северна Македонија (31%), во религиозните заедници (30%), како и во полицијата (25%), додека најмала доверба имаат во судството (8%) и во обвинителството (8%)“

бидат детектирани состојбите во правосудството и причините поради кои нема видлив напредок во оваа област. Исто така, текстот ги интегрира експертските анализи од сесиите на Работната група 3 (Правосудство и основни права) во НКЕУ-МК.⁶

ГЛАВНИ ПРЕДИЗВИЦИ СО КОИ СЕ СООЧУВА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР

Работната група 3 на НКЕУ-МК, Правосудство и основни права, реализираше десет сесии на дијалог за прашања од значење за преговарачкиот процес, но и за реформскиот процес во правосудството, што е базичен услов за напредување во евроинтегративниот процес. Овој циклус беше заокружен со последната сесија на тема: „Актуелните предизвици на македонското правосудство низ перспектива на препораките на Националната конвенција за ЕУ во Северна Македонија.“⁷ Целта на оваа сесија беше да се даде општ осврт на препораките усвоени во претходните сесии и да се даде процена за нивното спроведување во практиката.

СТЕПЕН НА СТРУЧНОСТ И ПРОФЕСИОНАЛНОСТ НА СУДИИТЕ И ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

Да имаме добро обучени судии, тоа значи да имаме стручни и професионални судии со интегритет. Согласно *Законот за Академијата за судии и јавни обвинители* – Академијата врши прием и стручно усовршување на идните судии и јавни обвинители, континуирано стручно усовршување и унапредување на знаењата на веќе избраните судии и јавни обвинители, како и обуки на стручните служби за професионално, етичко и стручно извршување на работните задачи во согласност со закон и со меѓународните стандарди и принципи.⁸ Оттука, Академијата е одговорна за обуките на судиите и јавните обвинители и претставува еден од клучните креатори на нивната стручност, професионалност, независност и интегритет. Правото на граѓанинот да му суди независен и непристрасен судија претставува гаранција на општеството дека судската власт ја исполнува должноста што ѝ е доверена со Уставот. Исполнувањето на овој критериум значи дека правата на граѓаните се подигнати на највисоко ниво и дека постојат гаранции за доследна примена на Универзалната декларација за човекови права, Европската конвенција за човекови права, како и со сите други документи на Советот на Европа, вклучувајќи ги и бројните препораки на Комитетот на министрите и бројните заклучоци на мултилатералните состаноци.⁹

За да се изгради професионално еден судија и јавен обвинител, потребно е да има квалитетна обука од квалитетни предавачи кои треба да ги обезбеди Академијата. Авторот на оваа анализа, како поранешен член на Управниот одбор на Ака-

⁶ Станува збор за 10-тата сесија на РГ-3 на тема: „Актуелните предизвици во Македонското правосудство низ перспективата на препораките на националната конвенција за Европска унија во Северна Македонија“, одржана на 4 мај 2022 година.

⁷ Национална конвенција за Европската Унија во РСМ

⁸ Закон за Академијата за судии и јавни обвинители со измени и дополнувања (Сл. весник бр. 20/2015, бр. 192/2015, бр. 231/2015 и бр. 163/2018)

⁹ Мифтари, Агим, Судија на Врховниот суд на РМ во пензија, [Независност на судството – правна анализа, декември 2009](#), Мисија на ОБСЕ во Скопје

демијата,¹⁰ воедно и судија кој континуирано следи обуки, проценува дека обуките во Академијата се на солидно ниво, но сепак би требало да се подигне нивото на нивниот квалитет. Подобрувањето на квалитетот на обуките може да се постигне со квалитетни предавачи кои стекнале стручност во определена област. Во досегашната практика, предавачите на почетна и континуирана обука се определуваат согласно законските одредби. Така, предавач може да биде судија, јавен обвинител, универзитетски професор или адвокат кој има над осум години работно искуство и кој е утврден во листата на предавачи на Академијата.¹¹ Меѓутоа, не се предвидени други критериуми кои ќе овозможат да се одбере соодветен предавач кој е експерт во одредена област (тема). Исто така, не се прави селекција за тоа кој од предавачите е квалитетен за почетна, а кој за континуирана обука, каде што предавачите треба да бидат од повисокиот суд или обвинителство кои имаат поголемо искуство и стекнато знаење кое може да го пренесат на судиите и обвинителите до пониските судови и обвинителства. За да се надминат ваквите состојби, потребна е поголема транспарентност на Академијата во назначувањето на предавачите на определени теми. На пример, би било добро да има јавен повик за определена тема на кој би се пријавиле заинтересираните од листата, а потоа да биде избран најквалитетниот предавач. Негативната страна во досегашните обуки е дека од листата на предавачи се назначуваат одреден број обучувачи кои се повторуваат во различни теми, додека некои предавачи од листата никогаш не се повикани. Имајќи предвид дека Академијата определува кој ќе предава на определена тема, треба да има воспоставено и други прецизни критериуми за селекција на предавачите кои ќе ја вршат обуката.“

Во однос на темите за годишниот каталог на обуки на Академијата, потребно е да се спомене дека со поддршка на граѓанскиот сектор и реномирани странски и домашни фондации, во Република Северна Македонија се изготвени многу анализи и истражувања во кои е детектирана потребата за обука на судии и јавни обвинители за конкретни области, како, на пример: конфискација на имот, постапување со жртви на трговија со луѓе, напади на новинари, упатување на медијација и друго. Оттука, темите за обука треба да се определуваат согласно потребите на судиите и јавните обвинители, за да можат стручно и ефикасно да постапуваат во овие области, воедно, обуките на определена тема треба да се одржуваат спрема оние судии кои ја работат токму таа материја. Досегашната практика покажува дека судиите се пријавуваат и за обуки на теми кои воопшто не ги работат, со цел да го пополнат бројот на задолжителни часови во текот на годината.

Во рамките на дијалогот беше истакнато дека посебно е значајно воведувањето на актуелни и интердисциплинарни теми, какви што претставуваат: семејното насилство, мобингот, медијацијата, организираниот криминал, корупцијата и други области од меѓународните судски практики.¹² Меѓутоа, за постигнување на подобар квалитет на обуките неопходно е да се изгради систем за мерливост на резултатите од обуката. Исто така, беше истакнато дека бројот на судиите и обвинителите не е критериум за квалитет. Според мислењето на експертите за обучување на младите

¹⁰ Оља Ристова, Судија во Основниот кривичен суд Скопје, член на Управниот одбор на АСЈО, избрана со одлука Судскиот совет на РМ од октомври 2018 до октомври 2020 година.

¹¹ Закон за Академијата за судии и јавни обвинители со измени и дополнувања на чл. 45, ст. 1 (Сл. весник бр. 20/2015, бр. 192/2015, бр. 231/2015 и бр. 163/2018)

¹² Наташа Габер Дамјановска, Директор на АСЈО, 10-та сесија на РГ-3

кадри не е надлежна само АСЈО, туку целиот правосуден систем. Судиите и обвинителите со поголемо искуство треба да се вложат во квалификувањето на новите судии и јавни обвинители и секој од нив треба да оформи нови квалитетни кадри со изграден етички и стручен профил.¹³

ПРИМЕНАТА НА НОВИТЕ ПРАВИЛА ЗА ИМЕНУВАЊЕ, УНАПРЕДУВАЊЕ, ДИСЦИПЛИНА И РАЗРЕШУВАЊЕ НА СУДИИ И ОБВИНИТЕЛИ

Недостигот на кадри во судството и јавното обвинителство е тема која се дискутира повеќе години, а уште поголема важност ѝ дава системот на регрутација во АСЈО. Беше истакнато дека бројот на судии и јавни обвинители во Северна Македонија по глава на жител е повисок од европскиот просек, но од друга страна постојат непополнети судиски места според предвидената систематизација.¹⁴ Посебно беше дискутирано прашањето за времетраењето на обуките во период од две години. Ова е долг период што може да биде причина за недостигот на кадри во судовите и обвинителствата. Ваквата состојба ги поттикнува експертите да размислуваат и да предлагаат ново решение преку воведување на скратена обука (во траење од шест до девет месеци), на која би се примиле стручни соработници со над десет години работно искуство од судовите и обвинителствата. Меѓутоа, во оваа дискусија интервенира препораката на Европската комисија за Академијата да е единствена влезна порта во правосудството и обвинителството.¹⁵

Можноста за напредување на судиите и обвинителите преку добро осмислен систем на оценување е основен двигател и главна мотивација за квалитетно и професионално работење. Во Законот за Судски совет на Република Северна Македонија (ССРСМ) од 2019 година е предвидено дека за секое унапредување на судии потребно е да се изврши нивно оценување, и тоа согласно новиот начин на оценување.¹⁶ За таа цел, во текот на 2020 година, Судскиот совет ги усвои следниве подзаконски акти: Методологија за квалитативно оценување на претседателите на судовите¹⁷ и Методологија за оценување на работата на судијата врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење.¹⁸ Во текот на 2021 година, ССРСМ усвои Методологија со индикатори за утврдување на сложеноста на предметите¹⁹ и Правилник за начинот на формирање комисији за оцена на работата на судиите и на претседателите на судовите.²⁰

Новите подзаконски акти со кои поблиску се уредува методологијата за квалитативно оценување, се голем чекор напред. Досега предност при оценувањето се

¹³ Лидија Раичевиќ Вучкова, Јавен обвинител во ОЈО Скопје, 10-та сесија на РГ-3

¹⁴ Никола Тупанчески, Министер за Правда, 10-та сесија на РГ-3

¹⁵ Влада на РСМ, Секретаријат за европски прашања, [Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2021 година](#), 16 октомври 2021 година.

¹⁶ Закон за Судски совет на РСМ, [Сл. весник бр.102/2019 година](#)

¹⁷ ССРСМ, [Методологија за квалитативно оценување на претседателите на судовите](#), 18.12.2020 година.

¹⁸ ССРСМ, [Методологија за оценување на работата на судијата врз основа на исполнетост на квалитативните критериуми за судиското работење](#), 18.12.2020 година.

¹⁹ ССРСМ, [Методологија со индикатори за утврдување на сложеноста на предметите](#), 6.9.2021 година.

²⁰ ССРСМ, [Правилник за начинот на формирање комисији за оцена на работата на судиите и на претседателите на судовите](#), 6.9.2021 година.

даваше на квантитетот на решени предмети. Центарот за правни истражувања и анализи одржа обука на судиите кои се избрани во комисиите за оценување на судиите за методологијата која ќе се применува за првпат во нашата практика. Процесот е во тек, а изборот на судии и претседатели на судови кој се случи кон крајот на 2022 година ќе покаже какви резултати ќе бидат добиени.²¹ Го споделуваме мислењето дека во иднина треба да се спроведе обука за сите судии кои ќе бидат оценувани, бидејќи оценуваните судии треба да се запознаат со критериумите на оценување за да внимаваат при работењето, да се коригираат, со што би се подобрил квалитетот во постапувањето.

Наспроти именувањето и унапредувањето на судиите е одговорноста на судиите за нивното работење, што претставува дополнителен фактор кој влијае на оптимизација на кадрите во судството. Општеството им доделува на судиите власт, но и доверба дека таа власт ќе се применува според правилата. Меѓутоа, неопходно е да се изгради инструмент кој ќе ги одржува судиите одговорни и ќе овозможи дури и нивно отстранување од службата во случаи на грешки во однесувањето, меѓутоа грешки од таков степен што го оправдуваат изрекувањето на оваа мерка.²² Секој може да поднесе претставка до Судскиот совет доколку е незадоволен од работата на судијата или смета дека судијата постапувал нестручно и несовесно. Во таков случај, Судскиот совет е надлежен за утврдување на одговорност и за разрешување на судиите. Така, можноста судијата да биде повикан на одговорност за своето постапување ќе има влијание во начинот на работење на судиите, т.е. правилно да го применуваат законот, да не ги прекршуваат правата на странките, односно да постапуваат стручно, професионално и ефикасно.

Во врска со оценувањето на јавните обвинители, веќе постои посебен Правилник за оценување. Оценувањето не е во надлежност на Советот на јавни обвинители, туку на Вишото обвинителство и основните јавни обвинителства.²³ Постојат систем од шест нивоа на оценувачи, но не може со сигурност да се заклучи дали тие оценуваат според исти критериуми и колку се објективни во оценувањето. Советот не може да влијае врз оценувањето, може да одлучува по приговор, но по правилата на јавното обвинителство. Од овие причини, Советот на јавни обвинители смета дека треба да има ревизија на Законот за јавно обвинителство, на начин што на Советот ќе му бидат дадени ингеренции да може да поведе постапка против јавен обвинител.

ВИСИНА НА ОДОБРЕНИОТ БУЏЕТ И ПЛАТИ НА СУДИИТЕ И ЈАВНИТЕ ОБВИНИТЕЛИ

Согласно *Законот за судскиот буџет* „со судскиот буџет се обезбедува стабилно, долгорочно, рамномерно и соодветно финансирање на судската власт, а со цел да се обезбеди нејзината уставна и законска независност и самостојност.“²⁴ Судскиот буџет треба да изнесува најмалку 0,8% од бруто-домашниот производ и се

²¹ Центар за правни истражувања и анализи

²² Саити и други, Правна анализа на стандардите и принципите на судиската етика, Здружение на судии, Скопје, 2019 година.

²³ Антонио Јолевски, Претседател на Советот на Јавни обвинители на РСМ, 10-та сесија на РГ-3.

²⁴ Закон за судскиот буџет, Сл. весник на РМ [бр. 60/03](#), [бр. 37/06](#), [бр. 103/08](#) и [бр. 145/10](#).

обезбедува од Буџетот на Република Северна Македонија. Досега овој износ не е исплатен во судскиот буџет, најголемиот износ со кој располагал судскиот буџет е некаде 0,4%. Меѓутоа, ставовите на клучните актери во правосудниот систем се дека судскиот буџет се намалува и не е веќе 0,4%, туку 0,3% од БДП.²⁵ Исто така, „обезбедувањето на финансиската независност на судството е предуслов за обезбедување на објективна правда и зголемување на довербата на граѓаните кон судскиот систем и судиите како делители на правда. Не можеме да говориме за вистинска независност сè додека постои финансиска зависност во креирањето и извршувањето на судскиот буџет. Нерамнотежата е очигледна од фактот дека уште од 2010 година со утврдување на износот на судскиот буџет 0,8 отсто во Законот за судски буџет, ниту еднаш не е обезбеден во законски предвидената висина.“²⁶ Обезбедувањето на законски предвидениот износ на судскиот буџет, а со тоа и подобрување на техничките услови за работа, вработување на поголем број судски службеници, зголемување на платите на судиите и судските службеници несомнено ќе придонесе до зајакнување на капацитетите во судството. До донесување на Законот за изменување и дополнување на законот за минимална плата во РСМ²⁷, голем дел од судските службеници имаа плата под сегашниот законски минимум од 18.000,00 денари.

Законот за судски буџет предвидува работите во врска со судскиот буџет да ги врши Судскиот буџетски совет (СБС). Врз основа на надлежностите што ги дава Законот, Судскиот буџетски совет донел Програма за работа на Судскиот буџетски совет за 2022 година.²⁸ Во Програмата се наведува дека распределбата на средствата на судскиот буџет како активност е предвидена со Стратегијата за развој на правосудниот сектор 2017–2022 година.

РЕОРГАНИЗАЦИЈА НА РАБОТАТА НА СУДОВИТЕ И ЈАВНИТЕ ОБВИНЕЛСТВА ВО ЦЕЛИНА

Кога зборуваме за оптимизација на капацитетите во правосудството, на прво место секогаш ја ставаме професионалноста на судиите и јавните обвинители, нивната независност и интегритет. Но, за да можат судиите и јавните обвинители професионално и ефикасно да ја извршуваат својата работа, тие мора да ги имаат потребните услови за тоа, пред сè кадровска екипираност и средства за работа. Во судовите и јавните обвинителства е потребна комплетно нова и современа организација на работата, како техничка, така и кадровска.

Со сегашната организација на работењето, судијата дневно посветува повеќе од половина од работното време на административна работа, наместо да се фокусира на проучување на предметите, на проучување и анализа на релевантните закони и квалитетно изготвување на пресудите, бидејќи судиската работа подразбира, пред сè, мисловен процес во смисла на изготвување на пресуди и менаџирање на судскиот процес. Во оваа насока треба да се размисли за делегирање на овие надлежности од

²⁵ Сали Адеми, потпретседател на Судскиот совет на РСМ, 10-та сесија на РГ-3.

²⁶ Беса Адеми, претседателката на Врховниот суд на РСМ, 18.11.2021 година

²⁷ [Закон за изменување и дополнување на Законот за на минимална плата во РСМ](#), Сл. весник на РСМ бр. 41/2022 од 24.2.2022 година

²⁸ [Програма за работа на Судскиот буџетски совет за 2022 година](#), Судскиот буџетски совет, 15.1.2022 година

судиите на други вработени во судот, кои би биле доволно компетентни и стручни за извршување на административните работи.

Следен предизвик со кој се соочуваат судиите во текот на својата работа е сегашниот начин на закажување и одржување на главните расправи. Законот за кривична постапка²⁹ пропишува дека: „Главната расправа се одржува непрекинато и тече според редот што е определен во овој закон. Во случаите кога не е можно главната расправа да се заврши на едно рочиште, претседателот одлучува главната расправа да продолжи наредниот работен ден.“ Сегашната организација на судиите, согласно судскиот деловник, односно судењето во состав од двајца судии и тројца судии поротници, определените денови за судење, распоредот на судниците, како и назначените поротници, е пречка за спроведување на законот на начин како што е пропишано. Имено, доколку главната расправа не заврши на едно рочиште, истата најчесто се одложува за еден месец или повеќе. Ваквиот начин на одложување на постапките влијае на должината на судските постапки. Предизвиците со кои се соочуваат судиите се судење во определени денови од неделата (понеделник и среда или вторник и четврток), истите судии поротници се назначени кај двајца или тројца различни судии, што претставува пречка за континуирано држење на судењата, секој судија нема своја судница. За да може да се спроведе Законот за кривична постапка и главните расправи да се одржуваат секој ден, потребни се измени како во Законот за кривичната постапка, така и во Судскиот деловник, во кој е пропишана организацијата на работењето на судовите.

УНАПРЕДУВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИСКИОТ СИСТЕМ ЗА АВТОМАТСКО УПРАВУВАЊЕ СО СУДСКИ ПРЕДМЕТИ – АКМИС

Информациски систем за автоматско управување со судски предмети (Automated Court Case Management Information System – ACCMIS, АКМИС) е името на информацискиот систем кој се користи во судската власт на Република Северна Македонија и тој е во употреба од 2009 година. Системот овозможува заведување на судските предмети, автоматска распределба на предметите по судии, движење на предметите, управување со документи (пресуди, записници, наредби, писма, покани, доставници), заведување на жалби и вонредни правни лекови, создавање складиште на статистички податоци за евалуација на судиите и заведување на надворешни фајлови.

АКМИС системот ја олеснува работата на судиите, но нему му треба надградба, бидејќи постојниот систем не може да ги задоволи сите потреби на судијата и на судските служби. Пред сè, потребно е да се усоврши распределбата на предметите според АКМИС, имајќи ги предвид сложеноста на предметот, итноста и други критериуми. Исто така, потребна е надградба во однос на забрзувањето на работата на АКМИС системот и додавање на нови алатки кои се покажале како потребни во изминатите години, а овој систем не ги поддржува. Системот, исто така, треба да се надгради така што во него да можат да се внесат поголем број информации за предметите, покрај странките, оштетените, сведоците и адвокатите, да може да се регис-

²⁹ [Закон за кривична постапка](#), Сл. весник на РСМ бр. 150/2010, чл. 359.

трираат сите поднесоци, да се олесни начинот на пребарување, потоа податоците како, пол, возраст, образование, фамилијарен статус, работна позиција и друго.

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ВО ПРАВОСУДНИТЕ ОРГАНИ

Дигитализацијата и интероперабилноста се процеси што неминовно го тангираат функционирањето на судството коешто не може да остане имуно на придобивките што со себе ги носи вештачката интелигенција, напредокот и усовршувањето на техничките и оперативните перформанси на ИКТ алатките.³⁰

Со дигитализацијата на судството и јавното обвинителство се заштедува време во спроведувањето на постапките, се олеснува електронското движење на документите низ судските инстанции, обвинителствата и другите институции што вршат кривичен прогон и ќе се подобри севкупната поврзаност на овие институции. Дигитализацијата ќе ја оневозможи злоупотребата на правата на учесниците во судските постапки со одолжување на постапките, преку дигитализирање на списите. Воедно, дигитализацијата ќе овозможи побрз пристап до правда на граѓаните и зголемена транспарентност на правосудните органи.³¹

Во насока на имплементација на препораките за дигитална зелена транзиција беше формиран Советот за координирање на информатичко-комуникациската технологија во правосудните органи (ИКТ совет). Целите на Советот се понуда на решенија за забрзување на постапките, на проблемот со доставата, на пристапот до правдата и решавање на проблемот до одлагање на расправата на првото рочиште заради нарушување на принципот на еднаквост на оружјата (заради ненавремено доставени докази), како и за развивање на e- delivery – електронската достава. Клуч за решавање на лошата перцепција за правосудството е токму дигитализацијата.³² Дигитализацијата на правосудството го развива т.н. case management систем кој постои од 2016 година, со кој електронски се водат предметите на основен начин. Во февруари 2022 година е донесен нов Правилник за распределба, кој допрва треба да се применува и кој се очекува да го стандардизира постапувањето и да овозможи распоред на предмети без влијанија, да спречи застој и да овозможи увид во секое дејство кое е преземено, за што ќе биде потребен софтвер и постојано работно тело за имплементација на системот и комисија за надзор над функционирањето на системот.³³ Процесот на дигитализација ќе ја намали ситната корупција во одредени институции и воедно ќе ја поттикне потребата од измена на процесните закони во насока на обезбедување на електронските докази, онлајн судењата и слично, така што ќе се усогласи целиот процес на дигитализација и законодавството (измени на Законот за кривичната постапка, Законот за парничната постапка, Законот за правда за децата и други закони и да се предвиди можноста и за онлајн и хибридни судења).³⁴

³⁰ [Употреба на напредни електронски алатки во судството](#). Анализата е изготвена од истражувачки тим од Здружението за кривично право и криминологија и Мисијата на ОБСЕ во Скопје, декември 2020 година.

³¹ [Дигитално судство – нова ера на реформи на македонскиот правен систем](#), ЕПИ, 7 септември 2021 година.

³² Лазар Нанев, судија, претседател на Основниот суд – Кавадарци, 10-та сесија на РГ-3

³³ Фатиме Фетаи, јавен обвинител во Вишото јавно обвинителство Скопје, 10-та сесија на РГ-3

³⁴ Гордана Лажетик, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 10-та сесија на РГ-3

„АКТУЕЛНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ ВО МАКЕДОНСКОТО ПРАВОСУДСТВО НИЗ ПЕРСПЕКТИВАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКА УНИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“

1. Во периоди кога се појавува недостиг од судии во одредени судови, се препорачува примената на чл. 39 од Законот за судовите, односно упатување на судија од еден во друг суд на определено време. Се препорачува Министерството за правда да го анализира проблемот поврзан со функционирањето на системот на визитинг судии кои се поставуваат за одреден временски период со цел наоѓање на решенија од мотивациска природа.
2. Надлежните институции (совети, академија) се препорачува да го подобрат аспектот на планирање на обуките за идни судии и обвинители следејќи ја динамиката на одлив на кадри од системот, а со цел адекватна и навремена обука на нови кадри.
3. Ы се препорачува на Академијата за судии и обвинители да ја зголеми транспарентноста во процесот на селекцијата на пријавените кандидати.
4. Се препорачува да се изгради систем на мерливост на квалитетот на обуките кои се спроведуваат во Академијата за судии и обвинители и да се зајакне обуката во насока на индивидуална работа со кандидатите.
5. Владата да ја разгледа можноста за намалување на сложените бирократски процедури при вработување на кадри во судските служби (судска администрација) што ќе влијае на зголемување на независноста на судството т.е. би се намалила државната контрола. Исто така, се препорачува да профункционира мерит системот предвиден во законот, редовно да се унапредуваат кадрите во насока на подобрување на нивниот статус.
6. Советот за ЈО и Судскиот совет да иницираат постапка за креирање на формализиран внатрешен систем на менторство кој ќе овозможи професионализација на младите новоизбрани кадри преку соодветно практично искуство.
7. Се препорачува на Судскиот совет, при одлучување за одговорност на судиите, процесот да се спроведува на транспарентен начин со подетално информирање од страна на надлежните служби. Во истиот контекст се препорачува, пред да се изрече најстрогата дисциплинска мерка (разрешување) да се разгледа можноста за други дисциплински мерки, зависно од видот и тежината на дисциплинската повреда.
8. За подобрување на квалитетот на правосудниот систем, Владата и другите надлежни инстанции неопходно е да ги обезбедат финансиските ресурси во висина на законската рамка (0,8% од БДП) која за сега се исполнува половично (0,4%).
9. За ефикасно спроведување на проектот за оптимизација на судската мрежа неопходно е да се направи детална анализа на секој суд во државата со цел да се надмине проблемот со кој се соочуваат малите судови кои немаат можност да развијат кадри со потесна специјализација (како што покажува практиката со судовите со проширена надлежност). Се препорачува спојување на помали со поголеми судови и формирање на судски одделенија.
10. Министерството за правда да поведе иницијатива во врска со постапката за оценување на квалитетот во работењето на јавните обвинители (измени во Законот за ЈО) во насока на зголемување на надлежностите на Советот на јавни обвинители.
11. Министерството за правда да ја разгледа можноста за измена на процесните закони во насока на електронско обезбедување на докази, овозможување на онлајн судења и сл., со цел усогласување на процесот на дигитализација и законодавството (измени на Законот за кривичната постапка, Законот за парничната постапка, Законот за правда за децата и други закони и да се предвиди можноста и за онлајн и хибридни судења).
12. Се препорачува разгледување на прашањето околу надлежноста за постапување по предмети од областа на организираниот криминал и корупција во насока на децентрализација по апелациони подрачја.



КОНФИСКАЦИЈА НА ИМОТ И ИМОТНА КОРИСТ - КАКО ДО ПОГОЛЕМА И ПОЕФИКАСНА ПРИМЕНА НА ОВОЈ ИНСТИТУТ?

ВОВЕД

Прашањето за конфискација на бесправно стекнатиот имот има допирни точки со неколку области кои се дел од првиот кластер „Основи“ од новата преговарачка методологија за членство во Европската Унија, односно Поглавјето 23: Правосудство и основни права. Конфискацијата е еден од клучните механизми за борба против корупцијата и организираниот криминал. Според индексот на корупција на Transparency International, Република Северна Македонија ја дели позицијата со најлошо рангираните земји во Европа. Така, во последните десет години речиси во сите извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија редовно се истакнува потребата од поголема посветеност на државата во борбата против корупцијата и организираниот криминал. Во Извештајот за 2019 година, Европската комисија препорача Северна Македонија „да ја консолидира евиденцијата за конечните пресуди во предметите на корупција на високо ниво, вклучително и со конфискација на криминални средства...“² Во 2020 година, Европската комисија имаше слична констатација и предложи државата да ја зголеми евиденцијата за конечни пресуди за случаите на корупција на високо ниво, вклучително и со понатамошно одземање на криминални стекнатите средства.³ Во Извештајот за 2021 година, се констатира дека Северна Македонија постигна умерен напредок во поглед на консолидацијата на својата евиденција во однос на истрагата, гонењето и судењето во неколку предмети на корупција, вклучувајќи ги и оние на високо ниво. Исто така, ја зајакна својата институционална рамка со Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и со Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција (ЈООКК).⁴ Меѓутоа, се препорачува земјата „да продолжи со зголемувањето на евиденцијата на пресуди во предметите на корупција на високо ниво, проследено со конфискацијата на криминалните средства...“ Оттука, јасно е дека конфискацијата на нелегални приходи не ги следи кривичните пресуди колку што тоа се очекува, а констатациите и препораките се повторуваат неколку години по ред.

Европската комисија уште во 2019 година ја детектирала потребата да се зајакнат овластувањата и ресурсите на полицијата, Јавното обвинителство, судовите и Агенцијата за управување со конфискуван имот за да се овозможи заплenuвање и конфискување средства стекнати преку криминал, вклучително и во раните фази на кривичните истраги.⁵

¹ Александра Деаноска - Трендафилова, Професор на Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, Координаторка на РГ-3, Правосудство и основни права.

² Европска Комисија, [Извештај за Северна Македонија за 2019 година](#)

³ Европска Комисија, [Извештај за Северна Македонија за 2020 година](#)

⁴ Европска Комисија, [Извештај за Северна Македонија за 2021 година](#)

⁵ Европска Комисија, [Извештај за Северна Македонија за 2019 година](#), стр. 25–26.

Оваа анализа се базира на анализа на правните аспекти на конфискацијата со цел да биде појасен и подостапен до јавноста правниот концепт, односно како е поставен формално-правниот механизам во нашето законодавство. Бидејќи во практиката досега ваква мерка била изречена само во мал број на случаи, пожелно е анализата да ги опфати различните аспекти на овој проблем. Исто така, текстот ги интегрира експертските анализи од сесијата на Работната група – 3 (Правосудство и основни права) од НКЕУ-МК која беше целосно посветена на оваа тема.⁶

КОНФИСКАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ

Во македонското казнено законодавство, конфискацијата на имот и имотна корист не претставува казна, ниту пак друг вид санкција.⁷ Кај конфискацијата не постои легитимно одземање на право што лицето-сторител го стекнало на определен законски начин. Напротив, со конфискацијата се врши корекција на настанатото неправдо – одземање на противправно стекнатиот имот врз кој сторителот на делото нема право; оттука, во казненоправната теорија, конфискацијата претставува посебна казненоправна мерка.⁸ Оттука, како што споменавме, македонскиот законодавец конфискацијата ја определува како посебна казнено-правна мерка која најчесто ја следи и надополнува санкцијата за извршено кривично дело, но во ситуација на неможност да се санкционира сторителот од определени причини (фактички или правни пречки за кривично гонење), таа повторно може да се изрече. Всушност, ако за момент го пренебрегнеме правниот аспект, во очите на граѓанинот, со ефикасна конфискација се постигнува дури и повисок ефект на воспоставување правда отколку само со изрекување санкција.

Конфискацијата не е нов институт. Постоел отсекогаш во нашето законодавство, но со различна терминологија. Во првиот Кривичен законик на самостојна Република Македонија (1996), се нарекуваше „плenuвање на имот и имотна корист“, додека одземањето на предмети беше предвидено како мерка на безбедност. Но, во тоа време немаше можност да се конфискува/заплени она што е нелегално стекнато со кривичното дело во случај на смрт на сторителот (фактичка пречка за гонење) или слични ситуации.⁹

Со големата реформа на казненото материјално законодавство од 2004 година, кога беа воведени многу новини, како што се алтернативните мерки, на пример, институтот „плenuвање на имот и имотна корист“ се преуреди и стана конфискација, а одземањето предмети од листата на мерки на безбедност беше систематизирано во истото поглавје со конфискацијата. Тогаш за првпат беше предвидена и можноста за изрекување на мерката конфискација во посебна постапка и во

⁶ 9-та сесија на Работна група (РГ) 3, одржана на 2 декември 2021 година, на тема: *Нов извештај на Европската Комисија – стари проблеми: Како до поголема ефикасност во изрекување и извршување на мерката конфискација на имот?*

⁷ Санкциите претставуваат правни последици од делото што се состојат во легитимно одземање/ограничување на определени права на сторител на кривичното дело (на пример, лишување од слобода преку изрекување и извршување на казна затвор, лишување од имот што се состои во пари при изрекување на паричната казна итн.).

⁸ Камбовски, В. Казнено право – Општ дел, Скопје, 2011, стр. 517.

⁹ Марјановиќ, Г., Каневчев, М., Македонско кривично право, Општ дел, Скопје 2016, стр. 446.

случаите кога постојат фактички или правни пречки за гонење на сторителот на кривично дело (на пример, доколку сторителот починал или настапила застареност на казненото гонење, дадено е помилување или амнестија и сл.). Ваквата одредба од Кривичниот законик беше основа во Законот за кривичната постапка да се предвидат одредби и за оваа посебна постапка за конфискација во случај на фактички или правни пречки за гонење.¹⁰ Во практиката, за жал, можеа да се детектираат и недоследности и погрешна примена на правото, во смисла на тоа во пресуди со кои се констатира застареност (апсолутна застареност за гонење) која настапила за време на постапката, да се изрече и конфискација, наместо по констатирањето на застапеност, да се води посебна постапка за конфискација.

Одземањето предмети, како и во компаративното право, ја задржа својата природа на мерка со која се одземаат инструментите, средствата со кои е извршено делото и продуктите кои од него произлегле (*instrumenta et producta sceleris*). И во поглед на ова прашање, понекогаш во практиката се случува да се јават дилеми дали треба да се изрече конфискација или одземање на предметите.

Реформите од 2009 година за првпат во законодавството ја вгради одредбата за проширена конфискација, што резултираше од обврската за имплементација на Конвенцијата на Советот на Европа за перење, откривање, заплена и конфискација на приноси од казнено дело и финансирање на тероризмот од 2005 година.¹¹ Меѓутоа, оваа одредба вистински не доживеа ефикасна примена.

Инаку, во современата казненоправна теорија и практика, конфискацијата може да биде: реална (натурална) – која се состои во одземање на самите пари, самите предмети итн., кои се нелегално стекнати, и вредносна – која се применува кога првата не е можна и се состои во конфискување на друг (легален) имот кој одговара на вредноста на нелегално стекнатата имотна корист.¹²

Последниве години дури и беше најавуван своевиден законски проект за по-теклото на имот, со кој би се предвидела и т.н. конфискација *in rem*, дополнително на системот на конфискација *in personam* кој веќе е присутен кај нас, но често се истакнуваше во експертските кругови и тоа дека инфлацијата на прописи и модели не значи самата по себе и поголема ефикасност, ако не се применува успешно и доследно ниту еден од нив.

Конфискацијата во македонското кривично законодавство е уредена со Кривичниот законик (членовите 97-99).¹³ Согласно чл. 97, ст. 1, „Никој не може да ги задржи непосредната и посредната имотна корист прибавени со кривично дело.“ Имотната корист, по правило, се конфискува со судска одлука со која е утврдено извршувањето на кривичното дело, а одлука за конфискација судот ќе донесе во постапка определена со закон и тогаш кога од фактички или правни пречки не е можно водење на кривична постапка спрема сторителот на кривичното дело.

¹⁰ Ibid., стр. 447.

¹¹ Камбовски, *op.cit.*, стр. 524.

¹² Ibid., стр. 522.

¹³ Кривичен законик, „Службен весник на Република Македонија“ [бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17 и 248/18.](#)

Од ваквите решенија, може да заклучиме дека конфискацијата е можна во две ситуации, и тоа: 1. кога ќе биде осуден сторителот и со истата судска пресуда ќе се изрече конфискација на нелегално стекнатиот имот, како и 2. кога на сторител не може да му се суди (заради фактички или правни пречки за гонење), но сепак ќе му се изрече конфискација на нелегално стекнатата корист во одлука која ќе произлезе од посебната постапка предвидена за овие случаи во Законот за кривичната постапка.

Со оглед на фактот што нелегално стекнатата имотна корист може да биде непосредна и посредна, Кривичниот законик предвидува соодветни решенија и за конфискување на посредната имотна корист.¹⁴ Ова е важно затоа што во практиката нелегално стекнатиот имот многу често се трансформира во друг имот или се меша со легален имот со цел да се прикрие трагата, односно неговото потекло. Можноста за конфискација на посредната имотна корист е израз на „достигнатиот степен на развиток на концепцијата „во потрага по изворот на парите“ и „од последицата (криминалниот принос) кон казненото дело и неговиот сторител“.¹⁵

Согласно Кривичниот законик, непосредната и посредната имотна корист се конфискуваат и од трети лица за кои е утврдено дека тие се остварени со извршување на кривично дело, ако не докажат дека за предметот или имотот дале против надоместок што одговара на вредноста на прибавената имотна корист, како и од членови на семејството на сторителот на кои е пренесена, ако е очигледно дека не дале надоместок што одговара на вредноста на прибавената имотна корист.¹⁶

Посебен третман законот дава во поглед на заштитата на предметите што се прогласени за културно наследство и природни реткости, како и оние за кои оштетениот е лично врзан, кои се конфискуваат од трети лица, без оглед на тоа дали тие им биле пренесени со соодветен надомест.¹⁷

Како што е наведено, одредбата за проширена конфискација датира од 2009 година, и согласно чл. 98-а, од сторителот на одредени потешки кривични дела,¹⁸ ќе се конфискува имотот стекнат во временски период пред осудата што судот го определува според околностите на случајот, но не подолг од пет години пред сторувањето на делото, кога врз основа на сите околности судот основано е уверен дека имотот ги надминува законските приходи на сторителот и потекнува од такво дело.

¹⁴ Кривичниот законик предвидува дека во поглед на посредната имотна корист се конфискува: „1) имотот во кој е трансформирана или претворена користа прибавена од кривично дело; 2) имотот стекнат од законски извори, доколку користа прибавена од кривично дело е помешана, во целост или делумно, со таквиот имот, до проценетата вредност од помешаната корист прибавена од кривично дело и, 3. приходот или друга корист што произлегува од користа прибавена од кривично дело, од имот во кој користа прибавена од кривично дело е трансформирана или претворена или од имот во кој е помешана користа прибавена од кривично дело, до проценетата вредност на помешаната корист прибавена од кривично дело.

¹⁵ Камбовски, *op.cit.*, стр. 524.

¹⁶ [Кривичен законик](#), чл. 98, ст. 2 и 3

¹⁷ [Кривичен законик](#), Чл. 98 ст. 4

¹⁸ Се работи за кривично дело сторено во рамките на злосторничко здружение со кое се остварува имотна корист и за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години, како и кривично дело во врска со тероризмот од членовите 313, 394-а, 394-б, 394-в и 419 на [Кривичниот законик](#) за кое е пропишана казна затвор од пет години или потешка казна или е поврзано со кривичното дело перење пари за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години (в.чл. 98-а)

Можноста за конфискација од трети лица, како и од членови на семејството, исто така е предвидена и кај проширената конфискација под определени услови.¹⁹ Согласно меѓународните акти кои во казнената одговорност на правни лица гледаат инструмент за борба против организираниот криминал и корупцијата, овој институт е воведен и во нашето законодавство, и тоа од 2004 година, па предвидена е можност и за конфискација од правно лице, согласно чл. 100 од Кривичниот законик.

Постапката за изрекување на мерката конфискација е опфатена во главата XXXIV од Законот за кривичната постапка (ЗКП),²⁰ чл. 530–535. Она што е важно, е судот да наведе кој имот или предмет, односно паричен износ се конфискува.²¹

Барање за повторување на кривичната постапка, согласно чл. 449 од ЗКП, може да се поднесе и во поглед на одлуката за конфискација на имот и имотната корист.²²

Законот за кривичната постапка предвидува посебна постапка за случаите кога од фактички или правни пречки не може да се преземе кривично гонење и таа се води по предлог на јавниот обвинител.²³ Извршувањето на мерката конфискација, по правило, треба да е брзо, односно законот предвидува тоа да се направи во рок од 30 дена по правосилноста на пресудата, а налогот за извршување го издава судот кој ја донел првостепената пресуда.²⁴

Посебна постапка за конфискација спрема правни лица не е предвидена, односно таа е содржана во истите одредби што се однесуваат на конфискација од физички лица. Практичарите укажуваат на потреба од измени во тој правец заради полесна примена во практиката, па се очекува во претстојните измените на Законот за кривичната постапка тоа да се ревидира.

КОНФИСКАЦИЈАТА ВО РАМКИТЕ НА ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НАЦИОНАЛНИТЕ ПРАКТИКИ

На конфискацијата на приноси од казнено дело како еден од основните механизми за борба против организираниот криминал и корупцијата му се посветува посебно внимание на меѓународно, европско и регионално ниво. Ова од причина што приходите што потекнуваат од организиран криминал и корупција се енорно високи и предизвикуваат вистинска ерозија на развојните тенденции на општеството, која е погубна по заедничкото живеење, економски одржливиот развој, а сето тоа дополнително ја поткопува довербата во правосудството и правната сигурност на граѓаните. Според словачкиот експерт Ладислав Мајерник,²⁵ износот на одземени средства од организиран криминал во ЕУ е скроман во споредба со огромните приходи што се генерирани од нелегални активности и смета дека зголемувањето

¹⁹ [Кривичен законик](#), Чл. 98-а, ст. 2 и 3

²⁰ [Закон за кривичната постапка](#), Службен весник [бр. 150/10](#), [100/12](#), [142/16](#) и [198/18](#).

²¹ [Закон за кривичната постапка](#), чл. 536

²² [Закон за кривичната постапка](#), чл. 537

²³ [Закон за кривичната постапка](#), чл. 540

²⁴ [Закон за кривичната постапка](#), чл. 541

²⁵ Ладислав Мајерник, Шеф на Секторот за меѓународно право и европски работи при Канцеларијата на јавниот обвинител на Република Словачка, 9-та сесија на РГ-3, 10.11.2021 г.

на конфискацијата ќе значи директна заштита на економијата и ќе ја испрати клучната порака дека криминалот не се исплати. Според некои процени, во ЕУ на годишно ниво, приходите од организиран криминал достигнуваат околу 110 милијарди евра, додека само околу 1,1% од нив се конфискуваат. Исто така, Мајерник нагласи дека правната рамка во ЕУ за борба против перењето пари, финансирањето тероризам и за полесен пристап на надлежните институции до финансиски информации е значително зајакната, па, оттука, она што е клучно како следен чекор е соодветна и правилна имплементација на таа рамка. Тој нагласи дека акцент треба да се стави на финансиските истраги и соработката меѓу државите во тој поглед.

Инструментите на ЕУ што директно ја зафаќаат оваа проблематика се: Директивата 2014/42/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за замрзнување и конфискација на инструментите и приносите од криминал во Европската Унија, Регулацијата 2018/1805/ЕУ за заемно признавање на одлуки за замрзнување и конфискација на имот донесени во кривична постапка и Рамковната одлука 2005/212/ЈНА за конфискација на приходи, инструменти и имот кои потекнуваат од кривично дело.

Во однос на мерката „замрзнување на имот“, според експертите на НКЕУ-МК, се забележува неконзистентност во правната рамка заради невозможност во предистражна постапка да се определат мерки за привремено обезбедување на имотно-правно барање. Тоа произлегува заради недореченост во законот, бидејќи во делот на истрагата нив ги одредува судијата на претходна постапка, но не е јасно кој е надлежен во времето кога ќе се поднесе обвинителен акт и кога се оценува обвинителниот акт.²⁶ Според тоа, потребно е да се дефинира надлежност во сите фази од постапката за да се отстрани опасноста од отуѓување на имот. Законодавецот, според обвинителката Ленче Ристовска, немал системски пристап и не се водело сметка за итноста на ситуацијата при предвидувањето на роковите во законите. Мерките за привремено обезбедување, таа смета дека не се добро регулирани, првенственото право на намирување останува отворено прашање. Во однос на водењето на финансиските истраги постојат големи предизвици, но за да се постигнат подобри резултати, неопходно е да јакне капацитетот на релевантните институции.

Рамковната одлука на Советот 2005/212/ЈНА²⁷ е еден од постарите ЕУ инструменти што се однесуваат на конфискацијата. Таа ги дефинира поимите: приходи, инструменти, имот, конфискација и правно лице во функција на востановување правни основи за одземање на она што е нелегално стекнато преку кривично дело. Тука, пред сè, влегуваат кривични дела кои се казниви со затвор над една година, а ако се работи за даночни дела, конфискацијата треба да биде можна и врз основа на друга постапка, различна од кривичната (даночна постапка, на пример). Оваа рамковна одлука предвидува и конфискување на имот на осудениот во период пред осудата за одредени кривични дела и земјите-членки на ЕУ требаше да ги транспонираат решенијата од овој акт до средината на 2007 година. Конфискацијата на имот стекнат пред осудата за одредено кривично дело е всушност концептот на проширена конфискација.

²⁶ Ленче Ристовска, Обвинителка во Основно јавно обвинителство - Скопје, 9-та сесија на РГ-3

²⁷ [Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005](#) on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property

Според експертите²⁸ од НКЕУ-МК: „Досегашните резултати од конфискацијата не се на задоволително ниво. Ситуацијата е таква што конфискацијата е изречена во мал број случаи, и тоа главно во Скопје, а проширената конфискација е предвидена во законот, но практично ја нема. Со промената на Кривичниот законик и на Законот за кривичната постапка веројатно ќе се оствари поголема ефективност.“ Во дискусијата беше укажано и на проблемот на привременото одземање и обезбедување кое може да се одреди до донесување првостепена постапка, на проблемот со утврдувањето на штетата, имотот и апроксимативните процени (од лоша финансиска истрага до неможност за извршување на конфискацијата) и други недоследности. Беше истакнато дека постои разлика меѓу финансиските и криминалистичките истраги и многу е значајно тие да бидат координирани.

Според друго експертско мислење,²⁹ во Република Северна Македонија бројот на поведени судски постапки не кореспондира со нивото на корупцијата, а тоа е пред сè поради начинот на кој работат истражните органи. Беше нагласено дека се работи за дела од областа на економскиот криминал и дека судиите и обвинителите значително повеќе се фокусирани на докажување на кривичното дело. Во поглед на предизвиците со кои се соочува судот во постапките со конфискација, судијата Ристова истакна дека обвинителот треба да обезбеди докази дека е сторено кривично дело и дека е прибавена незаконска имотна корист, а дека во практиката тие не се секогаш обезбедени.

Директивата 2014/42/EU³⁰ е понов документ кој востановува минимални правила во врска со проблематиката на замрзнување и конфискација. Замрзнувањето и конфискацијата на имот, согласно оваа Директива се однесува на оние приноси и имот стекнати пред сè преку дела на корупција на службени лица, фалсификување на платежни средства, перење пари, сузбивање тероризам, корупција во приватниот сектор, нелегална трговија со наркотици, организиран криминал, трговија со луѓе, сексуална злоупотреба и експлоатација на деца и детска порнографија, напади врз информатички системи и др. Директивата ја предвидува редовната форма на конфискација, конфискацијата при постоење на пречки за водење на кривичната постапка (болест, криење, бегство на обвинетиот или осомничениот), како и проширената конфискација.

Според одредбите од овој инструмент, проширената конфискација треба да биде овозможена за дела на активна и пасивна корупција во приватниот и јавниот сектор, дела извршени во рамките на организирана криминална група, дела поврзани со детска порнографија, нелегално попречување на системи и податоци, како и за дела за кои може да се изрече казна од 4 години.

Конфискацијата од трети лица, со исклучок на bona fide субјектите, исто така треба да биде предвидена во националните законодавства.

Директивата налага националните правни системи да овозможат и замрзнување на имот со цел подоцна да биде конфискуван и тоа да трае само онолку колку

²⁸ Никола Тупанчески, професор на Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 9-та сесија на РГ-3.

²⁹ Оља Ристова, Судија во Основен суд – Скопје, 9-та сесија на РГ-3.

³⁰ [Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council](#) of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.

што е потребно за да се овозможи подоцнежна конфискација. Притоа, субјектите чиј имот е замрзнат треба да имаат соодветни права и гаранции, во смисла да ја обжалат таквата одлука и сл.

Она што посебно се нагласува во чл. 9 од Директивата е потребата да се преземат сите потребни мерки од државите за да се овозможи откривање и следење на нелегалниот имот, како и ефикасно извршување на одлуките за конфискација.

Според експертите во НКЕУ-МК³¹ во однос учеството на трети лица во постапките, беше поставено прашањето за дефинираноста на нивните права, можноста да изнаоѓаат и да предлагаат докази, утврдувањето на соодветниот надомест што тие го дале, како и прашањето за водењето на проширена конфискација која би требало да се предвиди за повеќе дела. Се смета дека роковите од 1 година (за обвинетиот) или 2 години (за трети лица) да презентираат докази за легалното потекло на својот имот се проблематични ако обвинителот не презентирал во истите рокови докази во врска со делото или ако постапката траела пократко, односно беше поставено прашањето дали тоа би значело и кратење на тој рок за докажување на легалното потекло? Беше нотиран и проблемот на неприоретизирање на социјалното искористување на имот кој е одземен, односно дека нема јасни насоки за што треба да се искористат ваквите средства.

Регулативата 2018/1805/EU³² за заемно признавање на одлуки за замрзнување и конфискација на имот донесени во кривична постапка ја востановува обврската за признавање и извршување на одлуки (налози) за замрзнување и конфискација донесени од една земја-членка од страна на друга. Ваквите одлуки ќе бидат признаени и извршени без барање на исполнетост на условот на двојна инкриминација (ова значи кривичното дело да постои како такво во законодавствата на двете држави) за листа од 32 кривични дела за кои може да се изрече затвор од 3 години, или повисока казна.³³ Налозите за замрзнување може да бидат непризнаени и одби-

³¹ Дарко Аврамовски, правен истражувач во Коалицијата „Сите за правично судење“, 9-та сесија на РГ-3, 10.11.2021 година

³² [Regulation \(EU\) 2018/1805 of the European Parliament and of the Council](#) of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders

³³ Се работи за листа од 32 кривични дела, меѓу кои: учество во криминална група (злосторничко здружување), тероризам; трговија со луѓе; сексуална експлоатација на деца и детска порнографија; недозволена трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции; недозволена трговија со оружје, муниција и експлозиви; корупција; измама, вклучувајќи измама и други кривични дела кои влијаат на финансиските интереси на Унијата; перење на приноси од криминал; фалсификување валута, вклучително и на еврото; компјутерски криминал; еколошки криминал, вклучително и недозволена трговија со загрозувани животински видови и загрозувани растителни видови и сорти; олеснување на неовластен влез и престој; убиство или тешка телесна повреда; недозволена трговија со човечки органи и ткива; киднапирање, незаконско задржување или земање заложници; расизам и ксенофобија; организиран или вооружен грабеж; недозволена трговија со културни добра, вклучувајќи антиквитети и уметнички дела; рекет и изнуда; фалсификување и пиратерија на производи; фалсификување средства за плаќање; недозволена трговија со хормонални супстанции и други поттикнувачи на растот; недозволена трговија со нуклеарни или радиоактивни материјали; трговија со украдени возила; силување; подметнување пожари; злосторства во јурисдикција на Меѓународниот кривичен суд; незаконско одземање на воздухоплови или бродови; саботажа...

ени врз неколку основи, и тоа: 1) ако е тоа спротивно на принципот *ne bis in idem*³⁴; 2) ако лицето опфатено со налогот ужива имунитет во државата која треба да го изврши или не подлежи на кривична одговорност заради слободата на изразување и слично; 3) доколку налогот е нецелосен или очигледно неточен и некоригиран по соодветни консултации; 4) ако делото не е делумно или целосно извршено на територијата на државата која го издава налогот, туку на територијата на државата која треба да го изврши, а таму не претставува кривично дело, 5) ако се работи за кривично дело кое не претставува кривично дело во државата која треба да го изврши налогот, а не е на листата на дела за кои не се бара двојна инкриминација (освен кога се работи за дела во врска со даноци и сл.); и 6) во исклучителни ситуации, ако постојат суштински основи засновани врз докази дека извршувањето на налогот ќе претставува повреда на правото засновано врз Повелбата за основните права на ЕУ, особено на правото на ефективен правен лек, правото на фер судење или правото на одбрана.

Слични основи за непризнавање и неизвршување се предвидени во Регулативата и во поглед на налозите за конфискација на имот, дополнети со неможноста да се конфискува од наведеното лице заради определени права кои тоа лице ги има во државата, како и доколку на лицето му се судело во отсуство, освен кога навреме било информирано за постапката и слично.

Во споменатата Регулатива прецизно се уредени сите аспекти, правила и исклучоци, рокови итн., со што се поставува цврста основа и предуслови за ефикасно замрзнување и одземање на нелегално стекнат имот на територијата на ЕУ. Исто така, според експертот од Република Словачка, Ладислав Мајерник, во ЕУ е значително зајакната борбата против перењето пари, финансирањето тероризам и за полесен пристап на надлежните институции до финансиски информации, но клучен чекор треба да се направи кон правилна имплементација на правната рамка.

Еден од поновите акти и особено важен за ефикасноста на конфискацијата е **Директивата (ЕУ) 2019/1153 на Европскиот парламент и Советот** за воспоставување правила за олеснување на користењето на финансиски и други информации за превенција, детекција, истрага и гонење на одредени кривични дела.³⁵ Со оваа Директива се нагласува значењето на пристапот што треба да го имаат службите за финансиско разузнавање до информациите од финансиски карактер, со цел полесно да ги откријат различните облици на криминал, перењето пари и движењето на нелегалните средства, како и до полициските информации со претходно наведената цел, како и заради утврдување на поврзаните предикатни дела. Со одредбите од овој акт се олеснуваат финансиските истраги затоа што се уредува под кои услови може да се пристапува до банкарски сметки и слично, како и начинот на кој се одвива соработката меѓу различни надлежни органи и институции и органите за финансиско разузнавање. Со оглед на тоа што оваа Директива е нова и потребно е време за нејзино транспонирање и имплементација, државите-членки требаше да го усвојат

³⁴ *Ne bis in idem* – „не двапати за иста работа.“ Ова начело во казненото право значи всушност забрана некому двапати, односно повторно, да му се суди за иста работа (исто дело), доколку веќе му е судено за неа.

³⁵ [Directive \(EU\) 2019/1153](#) of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA,

националното законодавство за усогласување со неа до 1.8.2021 година, а првиот извештај за нејзината имплементација ќе биде објавен од страна на Комисијата до 2.8.2024 година.

Имајќи го предвид значењето на финансиски и други информации за превенција, детекција, истрага и гонење на одредени кривични дела на веќе споменатата сесија на НКЕУ-МК посветена на конфискацијата. беше истакнато дека Управата за финансиско разузнавање³⁶ треба да ги открие нелегалните средства што влегуваат во системот и дека според него, оценките на МАНИВАЛ за македонскиот систем за спречување на перење пари и финансирање тероризам нема да бидат многу поволни. Според него, значително се слаби резултатите во делот на пресудувањето и конфискацијата во Република Северна Македонија, што може негативно да се одрази по финансискиот систем на државата. Тој дополни дека Управата, согласно своите надлежности, може да поднесува иницијативи за замрзнување парични средства дома и во странство (што во практиката и се случува), меѓутоа главниот проблем го гледа во обвинителството и судството.

Директивата (ЕУ) 2018/1673 на Европскиот парламент и Советот за сузбивање на перењето пари преку кривичното право³⁷ предвидува исто така обврска на земјите-членки за замрзнување и конфискација на приходи и имот што се резултат на ваквиот облик на криминал, а ваква одредба може да се најде и во **Директивата (ЕУ) 2017/1371** на Европскиот парламент и на Советот, за борба против измама на финансиските интереси на Унијата преку кривичното право.³⁸ Други меѓународни акти, што имаат допирни точки со конфискацијата, односно ја детектираат како нужен инструмент за сузбивање на криминалот се: Конвенцијата од Палермо против транснационален организиран криминал на Обединетите нации од 2000 година,³⁹ Конвенцијата против корупција на ОН од 2005 година,⁴⁰ Конвенцијата за перење пари, откривање, заплена и конфискација на имотна корист од криминал и за финансирање тероризам од 2005 година на Советот на Европа (Варшавската конвенција),⁴¹ Кривичноправната конвенција за корупција на Советот на Европа од 1999 година⁴² и Конвенцијата за перење пари, откривање, заплена и конфискација на имотна корист од кривично дело на Советот на Европа од Стразбур, 1990 година.⁴³

Според експертите на НКЕУ-МК,⁴⁴ Република Северна Македонија интензивно работи на усогласување на Кривичниот законик со европските директиви, како и на нов закон за Канцеларијата за поврат на имот (АРО). Исто така, во фаза на под-

³⁶ Блажо Трендафилов - Директор на Управата за финансиско разузнавање, 9-та сесија на РГ-3.

³⁷ [Directive \(EU\) 2018/1673](#) of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law.

³⁸ [Directive \(EU\) 2017/1371](#) of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

³⁹ [United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#)

⁴⁰ [United Nations Convention against Corruption](#)

⁴¹ Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism ([CETS No. 198](#)).

⁴² Criminal Law Convention on Corruption ([ETS No. 173](#)).

⁴³ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime ([ETS No. 141](#))

⁴⁴ Фросина Тасевска, државен советник за европски интеграции во Министерство за правда на Република Северна Македонија, 9-та сесија на РГ-3.

готовка е закон за утврдување на потеклото на имотот, нов закон за кривичната постапка и закон за управување со конфискуван имот во кривичната и прекршочната постапка. Беше споменато дека македонската казнена легислатива е значително усогласена со европските стандарди, но дека постои проблем во нивната имплементација, особено во однос на конфискацијата, каде што во поглед на одредени облици, сè уште не е започната примената на правната рамка.

ПРЕПОРАКИ

ДЕВЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 3

10.11.2021

„НОВ ИЗВЕШТАЈ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА - СТАРИ ПРОБЛЕМИ: КАКО ДО ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ ВО ИЗРЕКУВАЊЕ И ИЗВРШУВАЊЕ НА МЕРКАТА КОНФИСКАЦИЈА НА ИМОТ?“

Со следните препораки на НКЕУ-МК се настојува да се поттикне фокусирање на системот на казнена правда кон афирмација на јасна, широко признаена и одржлива политика на целосно одземање на нелегално стекнатиот имот кој потекнува од кривично дело, за што е клучно следењето на парите како водечки принцип во координираното постапување на релевантните институции. Со други зборови, задача е на полициските, финансиските и други служби, како и на обвинителите и судиите, да го следат патот на нелегалните приходи и да ги преземат сите потребни дејствија зависно од фазата низ која поминува постапката и нивните надлежности во секој од тие стадиуми - од дејствието (кривичното дело) од кое потекнува нелегално стекнатиот имот до неговото крајно одземање.

Врз основа на наведеното се развиени следните препораки:

1. Се препорачува унапредување на постојната правна рамка за конфискација, преку унифицирање и усогласување на решенијата за оваа проблематика од Кривичниот законик (КЗ) со Законот за кривичната постапка (ЗКП), во насока на регулирање на одделни постапки во ЗКП за сите облици на конфискација кои ги предвидува КЗ и кон сите субјекти (постапки за физички и постапки за правни лица). (Адресирано до: Министерство за правда, работни групи за КЗ и ЗКП).

2. Се препорачува ревизија на релевантните одредби од Кривичниот законик во однос на следното:

- дефинирањето на поимот „принос од казнено дело“;
- дефинирање на поимите „други лица“ , „трети“ лица и „членови на семејствата“ во смисла на одредбите за конфискација;
- дефинирање на терминот „брuto конфискација“, односно „брuto-принцип“;
- појаснување на изразот „оштетениот е лично врзан“;
- редефинирање на институтот „проширената конфискација“ – посебно на каталогот на кривични дела за кои таа може да се изрече (според ЕУ Директивата 42 од 2014 година како минимален стандард);
- Појаснување на синтагмата „основано уверен“ – што значи овој стандард за судот;
- натаму, да се детерминира улогата на соучесниците и конфискацијата на имот од нив;
- да се разгледа институтот на застареност кај конфискацијата на имотот итн.

(Адресирано до: Министерство за правда, работна група за КЗ)

3. Законот за кривичната постапка содржи над 20 одредби со кои се уредува постапувањето со имот стекнат на криминален начин (чл.194-204 привремено одземање и обезбедување имот и чл.530-541-конфискација на имот). Затоа, се јавува потреба јасно да се дефинираат (детерминираат) различните термини кои во него се користат: „конфискација“, „одземање“, „замрзнување“ и „заплenuвање“; во терминолошкото усогласување се препорачува да се консултираат ФАТФ препораките и поимникот кон

10.11.2021

нив (Glossary of FATF Recommendations). (Адресирано до: Министерство за правда, работна група за КЗ).

4. Во Законот за кривичната постапка треба да се отстрани решението, на пример, обезбедувањето на имотот да се врзува со првостепената пресуда; сите дејствија врз имотот и предметите што се предмет на обезбедување, а кои се преземени по поднесувањето на барањето на јавниот обвинител се ништовни – а не по донесувањето на одлуката на судот. (Адресирано до: Министерство за правда, работна група за ЗКП)

5. Усвојување на подзаконска правна рамка (правилник, упатство) со која ќе се уредат финансиските истраги од аспект на определување на тоа во кои кривични постапки е задолжително водењето на финансиски истраги, кои проверки се задолжителни во рамки на финансиските истраги, на кој орган ќе се довери спроведувањето на финансиските истраги и слично. На пример, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може да издаде општо упатство во кое ќе се уредат овие прашања. Посебни правилници би можеле да бидат донесени и од Министерот за финансии и Министерот за внатрешни работи. Едно од прашањата на кое треба да се обрне особено внимание е координација на органите, како би се избегнало дуплирање на финансиските истраги. (Адресирано до: Јавно обвинителство, МВР, МФ).

6. Министерството за правда да ја разгледа можноста за создавање на механизам за поголема координација и изедначување на методологијата која ја применуваат релевантните институции во прибирањето и обработката на податоците при постапувањето во врска со мерката конфискација на безправно стекнат имот, особено во поглед на кривичните и финансиските истраги. На тој начин ќе се овозможи соодветно следење на примената на конфискацијата и привременото обезбедување предмети во еден ист случај низ сите фази на постапката (истражна постапка, судска постапка, постапка за извршување на конфискацијата и постапка за продажба или искористување на конфискуваниот имот). Притоа, во поглед на различните методологии би било добро да се земе предвид Методологијата на ФАТФ (Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems) и на Светска Банка (World Bank Risk Assessment Support for Money Laundering/Terrorist Financing / Risk Assessment Tool).

7. Како слабост во постапките и одлуките во примената на мерката конфискација на нелегално стекнат имот се детектира отсутството на детален опис на имотот кој (треба да) е предмет на конфискација (во повеќе случаи се детектира само апстрактно повикување на „сувопарните“ одредби од КЗ). Јавното обвинителство (заедно со другите релевантни институции) да преземе иницијативи за воведување на правна обврска да се дава опис на имотот во обвиненијата и во пресудите кој предмет на конфискација вклучувајќи ја неговата висина и спецификација.

8. Министерство за правда (заедно со претставници на сите релевантни институции) да иницира стручни расправи за разрешување на дилемата: кој има приоритет во реализација на побарувањата кога претходно имотот, што треба да биде конфискуван, е оптоварен (претстечајна или стечајна постапка, хипотеки на банка или други форми на оптоварување).

9. Министерство за правда (Работна група за ЗКП) да го разгледа прашањето за должината на траењето (времетраењето) на мерките за привремено одземање и обезбедување на имот, според решенијата од компаративното право. Попрцизно: на колкав временски период би било добро да се преиспитува нивната целисходност и потребата од нивното продолжување и во таа насока да се направат измени во ЗКП.

10. Во сите релевантни институции за водење на финансиски истраги воочен е недостиг на кадри-специјалисти за финансиски истраги. Се препорачува во истражните центри да бидат вработени фorenзички сметководители или други лица со економска наобразба кои ќе вршат анализа на документацијата обезбедена во рамки на финансиските истраги, како и лица кои би биле задолжени

10.11.2021

за обезбедување на информации и оперативни податоци од терен.

11. Потребно е Академијата за судии и јавни обвинители да иницира организирање на обуки за судиите и јавните обвинители со цел да се обезбеди унифицирано постапување во постапките за конфискација. Особено се препорачува во обуките од ваков вид да се вклучат и претставници од т.н. правосудна полиција (полициски, царински службеници, финансиска полиција и сл.), односно претставници од сите институции кои се вклучени во финансиските истраги и судскиот процес. Ваквите активности треба да се планираат и засноваат врз принципот на размена на искуства и добри практики претставени од експерти од државите од регионот, како и пошироко (особено на EUROJUST, EUROPOL и сл.).

12. Министерството за правда да иницира изработка на упатство или сличен акт/документ кој ќе го олесни постапувањето на судиите и јавните обвинители во кривичните постапки во кои се конфискува имот со кое ќе се дадат јасни насоки и редослед на постапување во текот предистражната, истражната и постапката пред судот. Упатството треба да опфати насоки за обезбедување на имотот за кој постои основано сомневање дека е стекнат како резултат на кривично дело уште во најраната фаза на постапката, да се обезбедат докази за хронологијата на стекнување и сопственоста на имотот како и насоки на постапување на судот и изрекување на конфискацијата.



**ПОГЛАВЈЕ 24, ПРАВДА, БЕЗБЕДНОСТ И СЛОБОДА:
ПАНДЕМИЈАТА И БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ**

ВОВЕД

На 19 јули 2022 година, Република Северна Македонија доби можност да ги отпочне преговорите за членство во Европската Унија, по 17 години поминати во кандидатски статус. На меѓувладината конференција во Брисел одржана на 19.07.2022 година, претседателката на Европската комисија Урсула Фон дер Лајен го најави почетокот на преговорите со процесот на увид (*скрининг*) во законодавството. Сепак, за Република Северна Македонија, во преговарачката рамка постојат дополнителните услови. Така, отворањето на поглавјата во пристапниот процес ќе се случи по исполнувањето на барањата од *Билатералниот протокол* како задолжителен услов за воспоставување на добрососедски односи меѓу РС Македонија и Република Бугарија. Втората меѓувладината конференција би значела и официјален почеток на преговорите која би се остварила по промените во Уставот,² а со кои и бугарскиот народ треба да биде внесен во Уставот на Република Северна Македонија.

Поглавјето 24, Правда, слобода и безбедност, е важно за Република Северна Македонија, бидејќи од него произлегува државниот суверенитет. Инструментите со кои се обезбедува слободата, безбедноста и правдата имаат силно влијание за владеењето на правото, контролата на границата, борбата против организираниот криминал, тероризмот, трговијата со луѓе и другите сериозни облици на криминал. Поглавјето 24 за Европската Унија е важно бидејќи обезбедува слобода, безбедност и правда на целата територија на Унијата без контрола на внатрешните граници што овозможува слободно движење на луѓето, капиталот, услугите и различните културни содржини, со што се создаваат услови за остварување на европските вредности³.

Инструментите со кои се обезбедуваат слободата, безбедноста и правдата се исклучително значајни за владеењето на правото, контролата на границите, борбата против организираниот криминал, борбата против тероризмот, трговијата со луѓе и другите сериозни облици на криминал. Секој напредок и поефикасно спро-

¹ Трпе Стојановски, Професор, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола и континуиран експерт во НКЕУ-МК, Постар советник во Глобалната иницијатива против транснационален организиран криминал.

² [Евроамбасадорот Гир](#): „Доколку промената на Уставот не се случи, најверојатното сценарио би било процесот едноставно да застане таму. Со други зборови, скринингот ќе продолжи до одредена точка и потоа ќе застане да ја чека државата,“

³ [Договорот од Амстердам](#) од 1997 година, слободата, безбедноста и правдата ги изразува: Слободата во ЕУ се објаснува како обезбедување слободно движење на луѓето и населување на територијата на ЕУ и заштита на основните права и борба против сите облици на дискриминација; Безбедноста значи заштита на граѓаните на ЕУ од тежок криминал, посебно тероризам, трговија со луѓе, оружје и дрога и против корупција и измами; Правдата подразбира обезбедување на еднаков пристап на сите граѓани на ЕУ до неа (во судовите и во другите надлежни органи), како и соработка на властите на државите-членки во граѓанските работи и востановување минимум заеднички правила кои опфаќаат криминални дејства, кривични процеси и казни, продлабочување на соработката во правосудството.

ведување на правото е императив на граѓаните на Република Северна Македонија и значи подобрување на личната и колективната безбедност, создавање здрави релации во општеството кои влијаат на создавање благосостојба и подобра претстава за земјата пред европското семејство на држави и пред меѓународната заедница.⁴

Искуствата од преговарачкиот процес на земјите кои веќе се во преговарачкиот процес покажуваат дека патот за исполнување на целите на ова поглавје е ефективна имплементација на акциски планови и јакнењето на капацитетите на релевантните институции. Во Поглавјето 24, Министерството за внатрешни работи има исклучително значајна улога (експертиза, институционални капацитети и ресурси) за темите за кои ќе се преговара а се од надлежност на МВР, како и за координација и управување со националните тимови кои ќе преговараат за конкретни теми.⁵

Треба да се има предвид дека предизвиците сврзани со имплементацијата на сложените задачи од Поглавјето 24 се динамични и постојано менливи, зависни од глобалните движења, но и од внатрешната кохезија на земјата-преговарач. Со себе го носат ризикот од нови појавни облици на транснационален криминал, најчесто со елементи на насилство, некогаш и од појава на пандемија или други нетипични катастрофи, од степенот на развој на кредибилноста на државните институции кои треба да го спроведуваат законот, опасноста од нивна ерозија предизвикана од корупција, како и минимизирање на нивната отчетност и транспарентност. Од друга страна, важен индикатор е постоењето на политичка волја и искрена подготвеност за спроведување реформи и прифаќање на новите состојби што треба да се интегрираат и реализираат.

УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА АКТИВНОСТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ЗДРУЖЕНИЈА ЗА РЕФОРМИТЕ ВО ПОГЛАВЈЕТО 24

Поглавјето 24 содржи области на јавната политика кои се значајни за суверенитетот на државата. Повеќето од нив се наоѓаат во доменот на внатрешните работи, од кои зависи безбедноста и пристапот до правдата. Тие се клучни за обезбедување на темелите на демократските вредности.

Внатрешните работи се област која бележи брз напредок во земјите на Европската Унија. Реформите во оваа област се идентификувани како можност Унијата да го забрза процесот на интеграција и на спроведување на законот на единствен начин, а со тоа да демонстрира поголема ефикасност и економичност во превенцијата и сузбивањето на класичните закани, но уште повеќе и во однос на новите предизвици и загрозувања кои произлегуваат од човекот, климатските промени и сајбер законите.

Во преговарачкиот процес за членство во ЕУ посебна улога има и граѓанското општество, а неговата улога во областите на правосудството и внатрешни работи е конструктивно да придонесува во создавањето одржливи решенија. Примерот на Националната конвенција за Европската Унија кој најпрво започна да се реализира

⁴ Трпе Стојановски, 2020, [Мапирање на институциите од областите на правдата, слободата и безбедноста. Анализа „Евротинк“](#), Центар за европски стратегии, 2020.

⁵ Ibid.

во Србија, а потоа и во други држави во регионот на Западен Балкан покажува дека начинот на кој дејствува граѓанскиот сектор во преговарачкиот процес дава солидни резултати на планот на јакнење на општествените капацитети преку дијалог на сите засегнати страни. Во преговорите во Србија невладиниот сектор е препознаен и како конститутивен дел на процесот и за секое напредување е неопходно позитивно мислење и од граѓанскиот сектор.

Во РС Македонија граѓанскиот сектор покажува висок степен на заинтересираност и покажува голема подготвеност за вклучување во претстојните преговори. Иницира проекти во кои се вклучени државните институции, но и претставници од опозицијата и од експертската област. Им помага на државните институции во организирањето расправи на актуелни теми, обезбедувајќи домашна и странска експертиза.⁶ Секако, преостанува обврската граѓанските организации појасно да ја профилираат својата улога во претстојните преговори во Поглавјето 24 и да изградат мрежа за соработка и за комуницирање меѓу себе.

Структурата на Поглавјето 24 се базира на т.н. тврдо законодавство и на прашањата за кои при преговорите се применуваат специфични знаења во сферата за која во минатото не се зборувало многу. Искуствата од претходниот бран на проширување зборуваат дека следењето на преговорите во оваа област претставува посебен предизвик за цивилното општество. Во согласност со новиот пристап на сообразеност на законодавството во рамките на Поглавјето 24 со европското законодавство, тоа започнува со објаснувачки скрининг. Стандардите што треба да се постигнат во ова поглавје во голем дел се уредени со бројни меѓународни инструменти (конвенции, протоколи, директиви), што се потпишани или ратификувани од Република Северна Македонија. Преземени се обврски за нивна имплементација, пред сè, во областа на борбата против организираниот криминал, тероризмот и трговијата со луѓе. Голем дел се прецизно уредени во низа документи на ЕУ (регулативи, директиви и сл.), особено во делот на азилот, миграцијата, визите и надворешните граници. Достигнувањата, обврските, предизвиците и недостатоците во оваа област се констатирани во извештаите на ЕК за Македонија, како и во извештајот и препораките на групата експерти предводена од Рајнхард Прибе (2015)⁷, Извештаите за усогласеноста со препораките на ГРЕКО,⁸ извештаите на Советот на Европа⁹ и на други релевантни институции, кои се базирани на различни национални и меѓународни извори.

⁶ Меѓу овие проекти е [Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија](#) кој го спроведува Европското движење во РС Македонија.

⁷ [The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015.](#)

⁸ Groupe of States against Corruption (GRECO), Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, [Second compliance report "The former Yugoslav Republic of Macedonia"](#).

⁹ Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ([CPT](#)), 2017.

ПОГЛАВЈЕТО 24 ОД ПЕРСПЕКТИВА НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Новата преговарачка методологија ги реорганизира преговарачките поглавја во шест групи (кластери). Посебно значење добива првиот кластер, т.н. „Темели“, во кои се и поглавјата 23 и 24 што ги дефинираат виталните подрачја и проблеми кои ќе придонесат за јакнење на првната држава, важење на правото, спроведување на правдата, а меѓу нив со посебно значење се создавање на функционални механизми во борбата против корупцијата и организираниот криминал, финансиските малверзации, затајување на данок и слични проблеми кои ги поткопуваат темелите на државата.

Со започнувањето на преговорите за членство во ЕУ, пред Националната конвенција за Европска Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) се отвораат нови перспективи и можности за јакнење на нејзината улога во евроинтеграцискиот процес. Особено, во оваа почетна фаза на преговарачкиот процес која започна со изразени политички турбуленции, исклучително е значајно вклучувањето на сите засегнати страни во обликувањето на реформските решенија и приближувањето кон европските стандарди – што претставува и основна мисија на НКЕУ-МК. Се чини дека Република Северна Македонија е единствена меѓу државите кои започнуваат преговори за членство во исклучително сложени услови во самото општество, но и на меѓународната сцена. Оттаму, постои силна потреба за градење на сериозен експертски приод кој ќе овозможи реално да се разбере позицијата на Република Северна Македонија на патот кон Европската Унија.

Во рамките на НКЕУ-МК, Работната група 4 (Правда, слобода и безбедност) одржуваше редовни работни состаноци со цел да ги следи состојбите во Поглавјето 24 и да ги идентификува потребите за натамошно насочување на факторите да дејствуваат во оваа област. За период од 5 години на нејзиното дејствување беа реализирани 10 сесии. Во првата „Книга на препораки“ (публикувана во 2019 година) беа анализирани темите „Воспоставување на механизам за контрола на работата на лица со полициски овластувања и на затворската полиција“; „Азил – меѓународна и привремена заштита“; „Миграции и безбедносни предизвици“; „Нови облици на превенција и борба против трговијата со луѓе“; „Следење на патот на парите: јакнење на механизмите за финансиски истраги“; „Ветинг како средство за јакнење на интегритетот на институциите.“ Од секоја работилница, произлегуваа препораки што се однесуваа за секоја од засегнатите страни. Најчесто, препораките беа адресирани до владините и државните институции, со оглед на тоа што кај нив е сконцентрирана институционалната моќ и најчесто од нив зависи динамиката со која ќе се остваруваат препораките.

Во изминатите години е видливо спроведувањето на препораките кои се однесуваа на измена или хармонизирање на законите кај создавањето механизам за контрола на полициските службеници. Целосно се усогласени законите за создавање и постапување на механизмот кој се однесува на јавното обвинителство. Изменет е законот за Народниот правобранител (НП)¹⁰ и формално е овозможено создавање на контролен механизам со учество на невладиниот сектор во канцеларијата

¹⁰ [Измена на законот за Народен правобранител. Службен весник. бр. 35/2018.](#)

на Народниот правобранител, но законското решение е лошо, бидејќи НП самоиницијативно и надвор од направениот концепт предложил и на негов предлог е усвоена одредбата во Законот каде што мандатот на претставниците од граѓанскиот сектор е ограничен на една година, наместо на 5 години. Со направената импровизација е оневозможена ефикасна работа на претставниците на граѓанското општество. Ова покажува дека голем проблем во имплементирањето на препораките е отсуство на волја од одредени претставници на власта.

Во поголем број случаи, препораките кои произлегуваа од работилниците имаа за цел да создадат појасна претстава кај сите засегнати страни, да се запознаат претставниците од владиниот, невладиниот сектор, академската заедница и медиумите и да дејствуваат посинхронизирано со градење поефикасни законски решенија и нивно имплементирање, што секако е една од најголемите придобивки на Националниот конвент.

Во вториот циклус на НКЕУ-МК, оваа работна група одржа четири работни сесии на кои активно учествуваа приближно 200 членови, односно: претставници на владините институции, академската заедница, претставници на граѓанското општество, експерти од Република Словачка и странски експерти, претставници на меѓународни организации и други заинтересирани страни. Карактеристично е што РГ-4 и во услови на пандемијата предизвикана од ковид-19 беше активна и постигнуваше многу добри резултати на планот на дијалогот, но и на планот на квалитетни препораки – иако сите настани се реализираа преку онлајн платформи.

ПАНДЕМИЈАТА И БЕЗБЕДНОСНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ

Пандемијата посебно влијаеше на зголемувањето на интересот за новите безбедносни предизвици кои, исто така, беа дискутирани и во Работната група 4 на НКЕУ-МК. Во однос на новата ситуација предизвикана од пандемијата, беше неопходно да се дебатира за мерките на безбедност кои беа препорачувани од Светската здравствена организација, за насоките на Европската Унија како и за националните одговори на овие прашања. Во однос на овие големи дилеми што се јавија во текот на 2020 година, беше одлучено НКЕУ-МК да одржи посебна сесија.¹¹ Главната цел на сесијата беше преку дијалогот на повеќе засегнати страни да бидат споделени одредени практики и знаења за справувањето со пандемијата, но пред сè да поттикне поголема одговорност кај институции во справување со кризата од глобални размери. Во однос на пандемијата, непобитен е фактот дека граѓаните се чувствуваа збунето, беспомошно, дека се случува нешто страшно што ќе го промени начинот на живеење загрозувајќи ги вредностите во демократско општество.

За Европа, пандемијата се појави во лошо време. Тоа е период кој се совпаѓа со Брегзит, а последиците од големата мигрантска и бегалска криза сè уште не беа санирани. Тоа беше период со голема нерамномерност на миграциските текови која ја загрозуваше безбедноста на границите. Со зголемувањето на регистрираните случаи на заболени лица, сè погласни беа повиците за затворање на границите. Пандемиската криза која набрзо ја покажа целата своја сериозност во речиси сите

¹¹ 8-ма сесија на РГ-4 на тема: „Пандемијата и безбедноста. Како понатаму?“ (21.10.2020 година).

европски држави, ја наметна потребата од поголема координација меѓу членките на Европската Унија, со што погласно и почесто се зборуваше за затворање на границите. Европската Унија на почетокот ја отфрли идејата за затворање на Шенген зоната во однос на патувањата и воведувањето на гранични контроли со Италија, но откако некои земји-членки на ЕУ објавија целосно затворање на нивните граници за странски државјани, Европската Унија донесе одлука за затворање на надворешните граници.¹² На овој план се водеа значајни дискусии во јавноста, особено во научната јавност. Сепак, во тој период никој не можеше да даде прецизен одговор на прашањето дали затворањето на границите и ограничувањата на движењата сами по себе ќе дадат позитивни резултати, освен ако не се комбинираат со мерки за спречување и контрола на инфекции за значително намалување на преносите.

Меѓу мерките за спречување на ширењето на пандемијата предизвикана од Ковид-19 беше воведувањето на карантин, забраната за влез или други ограничувања за граѓаните, кои во повеќе случаи беше тешко да се разберат или немаа консеквентност со претходните мерки. Други земји воведоа глобални ограничувања што се применуваат на сите странски земји или ги спречуваат сопствените граѓани да патуваат во странство. Сепак, годините 2020 и 2021 ќе останат запаметени по драматичните глобални промени предизвикани од пандемијата на оваа територија која, како и многу други држави во светот, не беше подготвена за вакви (ургентни) состојби и за невидливиот непријател кој не ги почитува националните граници.¹³ Ситуацијата во нашава земја во тие периоди беше уште посложена во смисла на преземањето на ургентни мерки поради распуштањето на Собранието за да можат да се организираат парламентарните избори закажани во текот на 2020 година. По прогласувањето вонредна ситуација изборите се одложија, но сепак тоа не беше доволна причина за враќање на пратениците во Собранието. Државата функционираше без Собрание, а одлуките, вклучително и оние кои се од доменот на Собранието, беа носени единствено од страна на Владата. Во најмала рака, многу необична состојба која не може да се споредува со ниедна друга по Втората светска војна. Се вложуваа напори одлуките што ги носеше техничката влада, а сериозно ги засегнуваат сите граѓани, особено стопанските субјекти, да бидат реалистично димензионирани според постојните услови во општеството. Многу од одлуките беа ефективни, но многу од нив и денес е тешко да бидат разбрани. Важен момент во носењето на одлуките беше брзото менување на одлуките – наеднаш без посебни подготовки чија ефективност зависеше од тоа како тие ќе бидат пренесени до јавноста (преку кои комуникациски канали и колку брзо) што за Владата се чинеше небитно. Меѓу многуте примери, е примерот за постапување во време на полицискиот час, каде што во меморијата остануваат импровизациите во постапувањето, а многу малку пораката која требало да се постигне.

¹² [Video conference of the members of the European Council, 17 March 2020](#)

¹³ Трагичните статистики нè враќаат во реалноста. Врз основа на податоците од истражувањето на Универзитетот John Hopkins, индексот на смртност на 100.000 жители во Северна Македонија, во јуни 2020 година беше 8,21, што е највисок во споредба со другите пет земји од Западен Балкан (Mortality index in 100,000 residents in the countries of the Western Balkans on 13 June 2020 was as following: Bosnia and Herzegovina 4,90; Serbia 3,61; Kosovo 1,68; Montenegro 1,45 and Albania 1,26. (John Hopkins University 13.06.2020).

Препознавајќи ја состојбата од последиците на пандемијата на Западен Балкан, ЕУ издвои 3,3 милијарди евра за овој регион со пакетот мерки „Поддршка на Западен Балкан во справувањето со ковид-19 и негово постпандемично закрепнување.“ Преку планот за закрепнување, Европската Унија вети пакет помош од 1,7 милијарди евра од Европската инвестициска банка, Тим Европа и Механизмот за цивилна заштита на Унијата (UCPM), како и 1 милијарда евра во грантови од Агендата за поврзување.¹⁴

Економските последици од пандемијата ќе имаат долгорочно безбедносно влијание. На Северна Македонија ќе ѝ треба значителна странска помош за да се избегне широко распространетата сиромаштија и слабостите во управувањето. Невработеноста беше висока пред кризата, но таа продолжува континуирано да се зголемува предизвикувајќи дополнителни социјални проблеми (намалени плати, отпуштање од работа, одлагање на исплатите за плата во долги месечни периоди. Со цел да ги ублажи последиците од кризата, Владата донесе мерки со кои се замрзнуваат банкарските долгови на граѓаните за одреден период. Така, 28 милиони евра им беа дадени на 325.000 граѓани како средства на кредитни картички, а четвртиот економски пакет е воведен од 1 октомври 2020 година. Воведени се државни мерки за одржување на економијата во живот, бидејќи фискалните приходи се намалија за приближно 20 проценти.¹⁵

Пандемијата предизвикана од ковид-19 сериозно се одрази на состојбите и опкружувањето на Македонија, во сите области. Кај миграцијата, особено нерегуларната, бројот на мигранти бележеше тенденција на зголемување. Појавувањето на пандемијата во регионот (март 2020) беше проследен со првично намалување на миграциските текови по Балканската рута, но криумчарењето на мигрантите бележи постојано нагорен (висок тренд). Новонастанатите околности го зголемуваат ризикот за мигрантите, но истовремено на поголем ризик се изложени полициските службеници, социјалните служби и волонтерите кои постапуваат со мигрантите.

Општиот заклучок од анализата на експертите од НКЕУ-МК е дека пандемијата го промени функционирањето на општеството во целина и откри слабости во многу сектори.¹⁶ Експертите ја истакнаа посебната улога на безбедносниот сектор, вклучувајќи ги тука јавните и приватните безбедносни системи во креирањето на неопходната „нова нормалност“ за да продолжи општеството понатаму. Покрај ургентноста на мерките за заштита од ковид-19, воопшто не беа намалени другите ризици, како што се, на пример, масовниот број илегални имигранти, трговијата со луѓе, организираниот криминал, како и другите појави со висок безбедносен ризик.

¹⁴ European Commission, [EU support to Western Balkans EU in tackling COVID-19](#).

¹⁵ [Економски мерки на Владата за справување со ковид-19](#).

¹⁶ 8ма сесија на Работна група РГ - 4, Правда, слобода и безбедност, на тема: „Пандемијата и безбедноста: Како понатаму?“ (21.10.2020)

На сесијата свој придонес дадоа: Магдалена **Несторовска**, Државен секретар во МВР (ко-претседавач на НКЕУ-МК); Андреј **Лепавцов**, Дипломат (ко-претседавач на НКЕУ-МК); Трпе **Стојановски** -Професор на УКЛО (експерт- во НКЕУ-МК), Јурај **Мешик** - Светска Банка, Вашингтон (експерт); Иво **Бошковски**, Консултант гастроентрологист во Универзитетската поликлиника Агостино Гемели – Италија; Моме **Спасовски** - Професор, Медицински факултет – Скопје, Тони **Станковски** - Помошник директор во Биро за јавна безбедност.

Едно од клучните прашања во дијалогот беше: како да се живее со пандемијата? Мерките што се презедоа во самиот почеток на пандемијата, кога се анализираат од оваа временска дистанција, кажуваат дека не било предвидено дека пандемијата ќе трае долго. Освен здравствените ризици што имаат првенствено значење и зајакнувањето на здравствените системи, посебно витално подрачје претставуваат безбедносните ризици на државните граници, затоа што многу држави акцентот во заштитните мерки го ставаја на безбедноста на границите. Потоа безбедноста на работните средини, училиштата, детските градинки, јавниот транспорт и други области. Речиси сите фактори во општеството со целокупниот свој професионален потенцијал беа преокупирани со безбедноста – здравствената пред сè друго, но не помалку и со другите видови безбедносни ризици.

Според експертите, пандемијата предизвика зголемување на одреден вид криминал и анализите на Европол, но и нашите анализи, укажуваат дека криминалците не се повлекоа за време на пандемијата, туку само го сменија својот начин на дејствување.¹⁷ Најзастапени беа кривичните дела што се поврзани со почитување на здравствените прописи и прекршување на забраните што се поврзани со спречување на ковид-19. Не изостануваа тешките кражби и делата со елементи на насилство. Со оглед на зголеменото користење на интернетот и зголемената динамика на социјалните медиуми, во услови на социјална дистанција, ризикот од компјутерски криминал забележа значително зголемување. Посебен ризик носеше зголемениот обем на „онлајн“ трговијата, особено електронските плаќањата што ги загрозуваа безбедноста и заштитата на личните податоци на корисниците. Исто така, поради изолацијата и поголемата присутност на децата на интернет, се забележа пораст на детската сексуална експлоатација, што ја наметна потребата од постојано следење и преземање превентивни мерки.

Посебно беше посочен проблемот на лажните вести и дезинформациите, што речиси секогаш ги придружува кризните ситуации чија цел е поткопување на јавната доверба и ширење на чувството на несигурност. Во речиси сите држави се создаде недоверба во она што на што укажуваат властите. Низ целиот пандемски период се дискутираше дали да се носат маски или да не се носат. Исто така, не беше сфатено значењето на мерката да се одржува физичка дистанција, ограничувањето на групирањето и често се случуваа масовни собири по кои пандемијата ескалираше.

Искуствата од спроведените мерки за заштита од ковид-19 од оваа временска дистанција покажуваат дека успешни биле оние политики на државите кои мерките ги носеле според претходно направени анализи и мерки базирани на науката.¹⁸ Некои држави, како што е Словачка, имаа многу ниска смртност, но некои, меѓу кои е Република Северна Македонија, имаа многу висока смртност. Меѓутоа, во речиси сите држави во Европа, но и во светот, мерките варираа и често се случуваше во фазата на пандемична ескалација да јакне незадоволството кај граѓаните. Не беа ретки и големи антиковид демонстрации, што го покажува стресот во општеството, а најмногу поради неизвесноста во траењето на пандемијата, но и поради слабостите на постојните здравствени институции (јавното здравство) кои безусловно треба да

¹⁷ Магдалена Несторовска, обраќање на 8-ма сесија на РГ - 4.

¹⁸ Јурај Мешик, експерт од Република Словачка, специјалист за глобални трендови и ризици, поранешен висок специјалист за социјален развој при Светска банка, 8-ма сесија на РГ - 4.

спасуваат животи. Меѓутоа, според експертите, секоја криза носи и можности, а сега е време за реформирање на здравствените системи и нивен фокус од третирање болести на превенција на болести (активна здравствена поддршка), што е далеку подобра можност за спасување животи. Тоа не е невозможно, доколку се намали политизираноста на ваквите многу витални проблеми. Според тогашните излагања на словачкиот експерт Мешиќ, по завршувањето на пандемијата од здравствена, светот ќе се префрли на економско-политичка криза. Кризата предизвика голема миграциска динамика кај здравствените работници, што треба да е сигнал за властите дека треба да работат повеќе на мотивацијата на лекарите и другиот медицински персонал.

Посебен проблем истакнат од експертите е имплементацијата на политиките за заштита на ранливите и маргинализираните групи во општеството¹⁹. Тоа е така во нормални услови, а во услови на криза (пандемија) состојбата е уште посложена и побезнадежна. Овие групи имаат отежнат пристап до сите механизми за медицински услуги, образование, намалување на сиромаштијата, пристап до други облици на социјална инклузија. Пандемијата откри загрижувачки празнини во капацитетот на централната и локалната власт да ги поддржува ефективно ранливите групи, социјално исклучените и маргинализираните групи. Пандемијата покажа дека довербата во јавните власти е од суштинско значење за ефективно спроведување на мерките за справување со заразата која, за жал, тогаш ја немаше, но и денес не е поразлично.

ПРЕПОРАКИ

СЕДМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 4

18.12.2019

ЧЕКАЈКИ НА ФРОНТЕКС – БЕЗБЕДНОСТА НА ГРАНИЦИТЕ НИЗ ПРИЗМАТА НА РАЗЛИЧНИ МИГРАЦИСКИ БРАНОВИ“

1. Да се интензивира (да се обнови и да се подигне нивото на владините претставници) работата на Меѓуресорската група за креирање на миграциска политика која континуирано ќе работи на спроведување на Стратегијата и на Акцискиот план. Функционирањето на Меѓуресорската група би требело да оформи целосна миграциска слика за нерегуларната, но и за легалната миграција. Врз основа на претходните искуства на работење на ова тело пожелно е да се зајакне неговата внатрешна организација со одделение (секретаријат) што ќе овозможи негово континуирано функционирање.
2. Поради безбедносната ситуација на Балканот, односно соочувањето со порастот на нерегуларната миграција и опасноста од евентуални големи мигрантски бранови да се продолжи со досегашната практика на обезбедување на конкретна меѓународна поддршка и континуирана соработка со Европскиот интегриран безбедносен систем, FRONTEX, EASO и Европол.
3. Натомашно одржување и развивање на постоечката соработка на билатерално ниво со сите ЕУ земји, но и земји кои не се членки на ЕУ, а кои имаат капацитети да овозможат техничка, експертска и оперативна поддршка во справувањето со мигрантските предизвици, но и во развивањето на нашите национални капацитети за гранично управување во целина.
4. Да се продолжи со инвестирање и создавање подобри технички и кадровски услови за полицијата за регистрирање и идентификување на мигрантите, особено од аспект на ранливите и безбедносно ризични категории.
5. Планот за справување со вонредни состојби при зголемен миграциски бран (Contingency plan) во кој јасно е дефинирано кој е надлежен да го даде првиот одговор во услови на зголемен миграциски

¹⁹ Магдалена Лембовска, Граѓанско здружение – „Евротинк“, Скопје, 8-ма сесија на РГ - 4.

ПРЕПОРАКИ

СЕДМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 4

18.12.2019

бран (дефинирана е улогата на државните органи, Црвениот крст и сите останати релевантни организации) да биде усогласен со новите индикатори на ЕУ, како и негово итно усвојување од страна на Собранието на РС Македонија.

6. Доколку и понатаму се зголемува протокот на нерегуларни мигранти низ територијата на Република Северна Македонија, потребно е Владата да побара одобрување од Собранието да се продолжи рокот на кризната состојба и после 30 јуни 2020 година.

7. Во ситуација на континуиран зголемен проток на нелегални мигранти низ територијата на Македонија, потребно е дополнително зајакнување на оперативните капацитети на МВР за сузбивање на овој негативен тренд, особено во полициските станици на граничните градови на југот на државата (Струмица, Гевгелија итн.), автопатот Е-75 и приклучните патишта, како и на север (Куманово, Липково).

8. Да се зајакне контролата на припадници на МВР со цел спречување на нивна евентуална поврзност со логистички активности на илегалната миграција.

9. Имајќи ги во предвид искуствата од големите мигрантски бранови во последните години, како и актуелните нерегуларни миграциски движења, да се изгради модел кој ќе обезбеди постојани преведувачи јазик кој го зборуваат мигрантите, во институциите за работа со мигранти запазувајќи, ги меѓународните стандарди.

10. Поради почитувањето на културолошките разлики кај мигрантите, МВР да го зголеми бројот на ангажирани жени – полициски службеници обучени да работат со мигранти кои не можат да бидат исполнети од друга организација (Црвен крст, НВО и други поради принципите на неутралност и непристрасност). Оваа препорака се однесува особено за бегалските кампови во кои речиси нема жени – полициски службеници.

11. Да се преземат мерки во сите релевантни институции за градење на доверба со локалното население кое се соочува со мигрантски текови. Да се има предвид примерот на Црвен крст на град Скопје кој има отворено две канцеларии во липковскиот кризен регион (Лојане и Ваксинце, Табановце) каде до израз доаѓа вклучување на локални соработници во тимовите со што се врши намалување на стапката на невработеност и општествена интеграција на населението во тие краеве. Едукација на младите од кризините региони за безбедносните ризици од мигрантските кризи.

12. Да се подобри организацијата во прифаќањето на малолетни мигранти кои патуваат без придржба на старател. Да се постапува според СОП стандардите во врска со идентификување на возраста и обезбедување 24 часа згрижување (надзор) од страна на социјалните служби.

ПРЕПОРАКИ

ОСМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 4

21.10.2020

„ПАНДЕМИЈАТА И БЕЗБЕДНОСТА: КАКО ПОНАТАМУ?“

1. Институциите надлежни за справување со кризи вклучувајќи ја тука и кризата предизвикана од КОВИД 19 укажуваат на постоечки дефицит од човечки ресурси, особено дефицит од обучени човечки ресурси подготвени за дејствување во вонредни услови. Се предлага, институциите во доменот на здравството како и безбедносните институции да бидат зајакнати со нови човечки потенцијали (нови вработувања).

2. Воочена е недоволна обученост на човечките ресурси за постапување и менаџирање во услови на криза /Пандемија (на регионално и на локално ниво) поради што се препорачуваат обуки на вработувања).

21.10.2020

тениите за работа во услови на криза (подготовка на посебен протокол за работа во услови на кризи, градење на систем за циркулација на информации, јакнење на меѓуинституционална соработка).

3. За остварување на поголема безбедност на вработените (особено во здравствените институции се препорачува воведување на соодветен работен режим (турнуси) според практиките во ЕУ - 5 работни денови/9 дена пауза), намалување на работното време, работа во смени, работа од дома.

4. Справувањето со кризата/пандемијата во голема мера зависи од медицинскиот третман. За да се избегне конфузијата при отсуство на "lege artis" медицински третман и блокирањето на здравствените институции се препорачува формирање на стручно тело кое ќе го следи напредувањето во третманите на светски план споделувајќи го со кризниот менаџмент и со медицинскиот персонал на сите институции.

5. Промени во здравствената логика на справување со пандемијата – препорачана од високи институции на ЕУ, односно промена на фокусот од лечење на болеста кон превенција и здравствена поддршка.

6. Неопходна е поширока едукација на популацијата во однос на превентивните третмани т.е. начинот на користење на суплемементи и посебна поддршка на здравствениот персонал со неопходните имунолошки третмани препорачани од експертите во ЕУ.

7. Потребно е да бидат целосно запазени критериумите за кариерен развој на полициските раководители како и континуирано развивање на нивните лични капацитети бидејќи тие се клучната алка за ефикасно спроведување на кризните мерки.

8. Опременување со неопходните материјално технички средства за брз и соодветен одговор на институциите на настанатата кризна ситуација (возила со потребните карактеристики за превоз на лица, заштитна опрема на персоналот (маски, ракавици, скафандери, средства за дезинфекција).

9. Обезбедување на посебен простор опремен според протоколите за заштита каде ќе се врши распит на лица кои ја загрозуваат безбедноста.

10. Потребно е да се развијат регулативите за Управување во услови на криза преку носење на Законот за вонредна состојба со цел да се постигне поголема безбедност во кризни ситуации/пандемија.

11. Синхронизација и активно вклучување на сите засегнати страни во системот за справување со кризи преку соодветни регулативи (здравствени институции, МВР, АРМ).



Марина МИТРЕВСКА¹

УДК: 351.86(497.7)
355.45(497.7)

СПРЕЧУВАЊЕ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМОТ: НАЦИОНАЛНАТА И ЕВРОПСКАТА ПЕРСПЕКТИВА ВО ИДЕНТИФИКУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

ВОВЕД

Денес, современите општества се соочуваат со голем број на закани и ризици кои ја надминуваат рамката на нивната подготвеност и одговор. Таа изменета слика може да се опише како ново безбедносно опкружување во кое заканите и ризиците сè повеќе произлегуваат и од невоената сфера на безбедноста. Овие длабоки промени во безбедносното опкружување предизвикаа промени и во разбирањето и перципирањето на заштитата и градењето на отпорно општество.

Дебатите водени од различни засегнати страни значително придонесоа да се искристализира еден проширен и продлабочен пристап на идентификување на т.н. *организации од висока доверливост* (High Reliability Organizations). Според аналитичарите во оваа област, ваквите организации, всушност, претставуваат посебни системи кои се дел од општествениот систем.² Исто така, тие имаат континуирана оперативност без грешки, дури и во време на околности кои се повеќеслојно турбулентни и опасни меѓу кои се идентификувани системите за контрола на воздушниот сообраќај,³ како и на здравствените институции кои претставуваат дел од критичната инфраструктура.⁴

Безбедносната подготвеност на Република Северна Македонија треба да биде разбрана во целата своја комплексност – од превенција до заштита; од мултисекторски пристап во намалувањето на ризиците и заканите по критичната инфраструктура до индивидуална надлежност и одговорност на институциите што треба да ги обезбедат неопходните нормативни, институционални и оперативни услови за заштита на критичната инфраструктура.

Безбедноста е конструкција и последица на фактори кои дејствуваат на различни нивоа и влијаат врз не/сигурноста. Во контекст на класификација на заканите и ризиците што се однесуваат за критичната инфраструктура, особено е значаен придонесот на Богнар (2009) кој, за разлика од минатото, наведува повеќе сектори. Тоа се секторите: економија (со посебен акцент на банкарството и финансиите), транспорт (со посебен акцент на аеродромите и железниците), дистрибуција, енер-

¹ Марина Митревска - Професор, Филозофски факултет во Скопје, Институт за безбедност, одбрана и мир. Автор е на повеќе публикации од областа на безбедноста. Значајни во однос на темата:

Митревска, М. и други (2019): Критична инфраструктура – концепт и безбедносни предизвици, Скопје, Фондација „Фридрих Еберт“, Канцеларија Скопје.

Mitrevska, M., Mikac, R., (2017): Handbook on Critical Infrastructure protection, Chamber of Republic of Macedonian for Private security, Skopje, Macedonia.

² Roberts, K.H. (1990): Some characteristics of highreliability organizations, Organization Science, I, 160-177.

³ Weick, K.E., (1990): The vulnerable system: An analysis of the Tenerife airdcaster, Journal of Management, 16/3.

⁴ Chaasin M., R., and Loeb, J.,M., (2013):High-reliability health care:getting there from here, PubMed.gov.

гетика, здравство, комуникации, комунални услуги, снабдување со храна, како и клучните владини услуги. Анализата покажува дека некои од критичните елементи во наведените сектори не се конкретно „инфраструктура“, туку се мрежа или, пак, снабдувачки вериги, директно поврзани со суштинските производи и услуги.

Поединечните национални анализи за критичната инфраструктура треба да тргнат од пристапот на Европската Унија за да се добие ситуациона слика на заканите и ризиците. Оттука, уште во воведот, се поставува прашањето: дали доменот на заштитата на критичната инфраструктура во Република Северна Македонија треба да се развива во два паралелни процеса? Секако, да! – бидејќи за да биде успешна во овој процес, треба да следи две главни насоки: првата се однесува на развивање на националниот концепт на заштитата на критичната инфраструктура; другата треба да ги следи политиките и процесите во Европската Унија. Првата насока има пократка временска рамка, обидувајќи се да ја зајакне сопствената структура од која зависи нејзиното безбедно функционирање, за што е потребен закон за критична инфраструктура. Втората насока е Директивата 2008/114/ЕЗ на Европската Унија, која има за цел да воспостави сеопфатен процес на заштита на критичната инфраструктура на ниво на земјите-членки и земјите-кандидатки за членство кои, сито така, треба да ја спроведат споменатата директива.

Првенствената цел на првиот кластер од новата методологија за пристапување кон ЕУ, во делот кој ги опфаќа прашањата од Поглавјето 24 (правда, слободи и безбедност), меѓу другите прашања за безбедноста го истакнува за значајно и прашањето за регулирање на критичната инфраструктура на национално ниво. Во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) беше посветена посебна сесија за заштита на критичната инфраструктура (КИ).⁵ Според експертите, заштитата на критичната инфраструктура е исклучително значајно прашање во поглед на безбедноста и одржувањето услови во кои може да функционира општеството. Исто така, според својата природа и начин на дејствување, заштитата на критичната инфраструктура е добар пример за да се укаже на значењето на претходно преземените активности (мерки) за избегнување на ризиците.

Анализата се базира на дебатата што ја водеа претставниците на академската средина, претставниците на релевантните институции и системот за национална безбедност, претставниците на граѓански здруженија, на независни агенции и на други засегнати страни.⁶

⁵10-та сесија на РГ - 4 на тема: *Спречување и борба против тероризмот: „Националната и европската перспектива во идентификувањето и заштитата на критичната инфраструктура“* (26.01.2022 година).

⁶ Свој придонес во дебатата дадоа: **Оливер Спасовски** - Министер за внатрешни работи на РСМ, **Магдалена Несторовска** - Државен секретар во МВР, **Златко Апостолоски** - Национален координатор за спречување на насилан екстремизам и борба против тероризам; **Александар Спасов** - Советник за надворешна политика, внатрешна политика и уставни прашања на Претседателот на РСМ и професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, УКИМ, Скопје; **Марина Митревска** - Професор, Институт за безбедност, одбрана и мир на Филозофскиот факултет во Скопје, УКИМ; **Роберт Микац** - Професор, Факултет за политички науки, Универзитет во Загреб, Република Хрватска; **Бојан Елек** - Заменик директор на белградскиот Центар за безбедносна политика и координатор на Работната група за Поглавјето 24 на Националната конвенција на Србија, **Тони Милески**, Професор, Институт за безбедност,

ЕВРОПСКИОТ ПРИСТАП ВО ЗАШТИТАТА НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

Европската Унија, како најголема и најмоќна регионална организација, има развиен колективен пристап кон заштитата на критичната инфраструктура кој треба да го имплементираат земјите-членки, но и земјите-кандидатки за членство. Увоениот клучен документ во областа е Директивата 2008/114/ЕЗ, која има за цел да се воспостави сеопфатен процес на заштита на критичната на ниво на ЕУ во целост. Она што треба да се напомене е фактот што земјите-кандидатки, меѓу кои е Република Северна Македонија, мора да ја спроведат Директивата пред нејзиното официјално пристапување кон Унијата. Станува збор за процес кој се одвива во повеќе фази. **Првиот чекор** е идентификација и означување на европските критични инфраструктури и процена на потребата за подобрување на нивната заштита. Притоа, фокусот првенствено треба да биде врз секторот за енергија, транспорт и информатичко-комуникациска технологија. **Вториот чекор** е термилошко усогласување на набљудуваната инфраструктура според однапред утврдена дефиниција со исполнување на вкрстените и секторските критериуми. Секторските критериуми ќе овозможат да се подготви примарна квалификација на критичната инфраструктура. При разгледувањето на потенцијалната критична инфраструктура, во рамките на секторот, треба да се примени дефиницијата за инфраструктура, според која ќе се утврди дали таа ги исполнува барањата и условите за да биде „критична инфраструктура“ или „европска критична инфраструктура“.

За реализација на сите клучни чекори за создавање на заштитна рамка за критичната инфраструктура во Република Северна Македонија неопходна е помошта од релевантните институции на Европската Унија, особено во процесот на креирањето на процедурите и толкувањето на одредени критериуми, со цел да се зајакне националниот административен и професионален капацитет. Исто така, потребна е помош и во делот на приспособување на националната рамка, односно при воспоставување на пакетот програми поврзани со заштитата на критичната инфраструктура во согласност со Директивата 2008/114/ЕЗ. Во дефинирањето на европската критична структура треба да се оствари средба со соседните држави-членки на ЕУ (Грција и Бугарија) за воспоставување на европска критична инфраструктура.

Втор важен документ донесен од Европскиот парламент и Советот на ЕУ е Директивата **2016/1148**,⁷ позната како МИС Директива, која става акцент на мерките за високо заедничко ниво на безбедност на мрежите и информатичките системи во Унијата. Ако тргнеме од основната цел на Директивата за МИС, тогаш можеме

одбрана и мир при Филозофскиот факултет во Скопје, УКИМ, **Марина Малиш - Саздовска**, Професор, Факултет за безбедност, УКЛО, Битола; **Светлана Николовска**, Професор, Факултет за безбедност, УКЛО, Битола; **Верица Милеска Стефановска** - Претседателка на Комората на Република Северна Македонија за приватно обезбедување; **Трпе Стојановски**, Професор, Универзитет „Св. Климент Охридски, Битола и континуиран експерт во НКЕУ-МК; **Ѓорѓи Алчески** - Директор на Аеродромот „Св. Апостол Павле“ во Охрид; **Тони Станковски** - Помошник на директорот на единици за стратешко планирање, стандарди, контрола на квалитет – МВР; **Нита Старова** - Фондација „Фридрих Еберт“, **Димитар Николовски** - Директор -Здружение на граѓани „Еуротинк“, Скопје и **Марко Панковски** - Институт за демократија – Societas Civilis, Скопје.

⁷ Directive (EU) of the European Parliament and of the Council, of 6 July 2016, [Concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union](#).

да ги идентификуваме и насоките на Република Северна Македонија за обезбедување заедничко ниво на безбедност на мрежите и информатичките системи кои важат за сите земји-членки.

Трет важен момент е изработената нова ЦЕР Директива на Европската Унија, која наскоро ќе ја замени Директивата 2008/114/ЕЗ⁸. Во новата директива има наведено 10 сектори, со кои ќе се идентификува и ќе се одреди критичната инфраструктура. Република Северна Македонија во Законот за критична инфраструктура треба да ги имплементира двете наведени директиви и да ги одреди 10-те сектори.

ПРАКТИКИ ЗА ЗАШТИТА НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА

За развојот на концептот за заштита на критичната инфраструктура исклучително се значајни практиките што се развивани во другите држави. На сесијата на НКЕУ-МК беа споделени определени практики во градењето на системот на заштита на критичната инфраструктура на Хрватска, како држава-членка. Овие практики не им се непознати на нашите институции кои имаат воспоставено тесна соработка со надлежните институции од Хрватска. Хрватска е земја-членка на Европската Унија која непосредно пред стекнувањето на полноправно членство во ЕУ го усвои Законот за критична инфраструктура. Дискусијата на НКЕУ-МК покажа дека Северна Македонија дели исто безбедносно опкружување и дека постои можност веќе развиениот пристап во Хрватска да биде корисен при детерминирањето на националната критична инфраструктура.

Зборувајќи за хрватското искуство Роберт Микац, професор на Факултетот за политички науки во Загреб, истакна дека уште пред влегувањето во ЕУ, Хрватска започнала да ја применува Директивата од 2008 година, а Законот за критична инфраструктура го донесла подоцна, во 2013 година. Сега се во фаза кога подготвуваат нов закон, кој чека да биде усогласен со донесувањето на нова ЦЕР директива која, за разлика од претходната која опфаќала два сектора – енергија и транспорт, ќе биде проширена на поголем број сектори и нема да биде фокусирана само на прашањето на безбедноста, туку ќе биде опфатен и пазарот.

Според анализите на Микац,⁹ но и според достапни академски и професионални извори, може да се заклучи дека македонската национална легислатива не е усогласена со Директивата од 2008 година. Треба да се има предвид дека секоја земја зависи од критичната инфраструктура. Секоја држава поседува разни објекти, мрежи, инсталации кои се значајни за секојдневното функционирање на државата, за спроведувањето на законите, здравјето, безбедноста и заштитата на граѓаните. Затоа донесувањето на овој вид законодавство, кое го опфаќа општеството во

⁸ Proposal for a [Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities](#).

⁹ Професорот Микац бил ангажиран врз експертска основа да изврши анализа на состојбите во Република Северна Македонија (во соработка со Секретаријатот за европски прашања и Министерството за одбрана) за легислативните и други услови за развој на концептот за критична инфраструктура. Биле организирани три работилници, биле анализирани 22 стратегиски документи, закони и одлуки). Автор е на повеќе публикации меѓу кои: Mikac, R., Cesarec, I., Larkin, R. (2018): Kritisna infrastruktura – platforma uspešnog razvoja sigurnosti nacija, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

целина, бара да учествуваат во процесот сите – од јавните и приватните служби за заштита до цивилното општество и граѓаните.

Според експертот Бојан Елек,¹⁰ во Србија е донесен Закон за критична инфраструктура во 2018 година, која главно се однесува на борбата против тероризмот и екстремизмот, но вклучува аспекти и од критичната инфраструктура. Неговото носење и усогласување со Директивата/2008 било повеќе формално и поминало како техничко прашање надвор од радарот на поголемо внимание на јавноста. Тој посебно го истакна значењето на учеството на цивилното општество и на другите значајни фактори во подготовката на законите. Регионалната соработка на овој план и на регионалните дебати во рамките на Националната конвенција би имале новододадена вредност во имплементацијата на европските стандарди. Дијалогот во времето на носењето на српскиот закон за критична инфраструктура (2017) бил концентриран на борбата против тероризмот (пред сè исламскиот), а не е препознаен десниот екстремизам. Загрижувачки е трендот во Србија да се злоупотребуваат прописите што се однесуваат на тероризмот кој води кон намалување на слободите на граѓаните и на слободата на изразување – пред сè на граѓанските организации.

Предизвиците поврзани со развојот на системот за заштита на критичната инфраструктура во Хрватска и во другите држави во регионот на Западен Балкан може да се преточат во неколку клучни активности, односно препораки, какви што се:

- Во фазата на означување на критичната инфраструктура (која следи по идентификацијата), треба да му се посвети големо внимание на критериумот критичност според националното значење на конкретната инфраструктура;
- Владата треба да донесе одлука за доделување статус на критичната инфраструктура;
- По означувањето на критичната инфраструктура, потребно е да се спроведе приоритизација, бидејќи целокупната критична инфраструктура не бара еднакво ниво на заштита, ниту, пак, сите критични инфраструктури поседуваат иста важност;
- Во оваа фаза потребно е да се воведат и соодветни меѓународни признати стандарди кои се во функција на процена на ризиците и одржување континуитет во дејствувањето на критичната инфраструктура;
- Во поглед на соработката меѓу заинтересираните страни, клучен елемент е постоењето на јавно-приватно партнерство и воспоставување квалитетна соработка. За таа цел, потребно е да се воспостави прифатлив заеднички модел на соработка во оваа област со јасно утврдени заемни права и обврски.

¹⁰ Бојан Елек, заменик директор на белградскиот Центар за безбедносна политика и координатор на Работната група за Поглавјето 24 на Националната конвенција на Србија, 10-та сесија на РГ-4.

ЗОШТО Е ПОТРЕБЕН ЗАКОН ЗА КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА?

Европската Унија е еден од најатрактивните, економски, политички, меѓународен феномен и фундаментален елемент на безбедносната архитектура на европскиот простор. Формирана како мировен проект, денес има изградено специфичен пристап и различни капацитети за справување со предизвиците на XXI век. Досегашните искуства покажуваат дека еден од предизвиците за Европската Унија е и нејзиниот пристап во заштитата на критичната инфраструктура, барајќи го своето место и улога во оваа област, настојувајќи да ја промовира важноста на оваа прашање, да обезбеди соработка меѓу земјите-членки, да ја забрза размената на знаење и искуства и да ги подржи земјите-членки во нивните напори за развој на критичната инфраструктура. Овој пристап треба да биде иницијален и за земјите-кандидатки за членство во Европската Унија. Секако, тоа треба да биде првиот импетус, бидејќи Република Северна Македонија во оваа област се соочува со повеќеслојни предизвици што влијаат на бавноста на процесот. Јасна е потребата од создавање свој, национален идентитет во оваа област, како и тенденцијата во европските политики за безбедност да се воспостави тесна соработка со соседните држави за усогласување на практиките.

Целокупната заштита на државата Република Северна Македонија од аспект на зачувување на функционирањето на критичната инфраструктура мора да се заснова на „пакетот за заштита“ на инфраструктурата. Во изминатиот период беа реализирани голем дел стратешки и нормативни активности кои ја истакнаа важноста на заштитата на критичната инфраструктура, дефинирајќи ја како важно безбедносно прашање. Во редот на најважните активности се: дефинирање на објекти како критична инфраструктура; дефинирање на мерки за нивна заштита и безбедност; и дефинирање на задолженија и одговорности. Конкретно, во оваа фаза Република Северна Македонија треба да ја имплементира Директивата 2008/114/ЕС и да ја определи европската критична инфраструктура. Во процесот на преземање и имплементирање во националната легислатива најважно од сè е: обврските што Република Северна Македонија треба да ги преземе да не бидат само „ad hoc“ механизми, туку да претставуваат сеопфатен одраз на европскиот пристап кон заштитата на критичната инфраструктура. Документи со стратешко значење за креирање на нормативната рамка за заштита на критичната инфраструктура во Република Северна Македонија се: Националната стратегија за сајбер безбедноста на Република Македонија (2018–2022), Законот за одбрана, Законот за внатрешни работи, Законот за управување со кризи, Законот за заштита и спасување и Законот за приватно обезбедување.

Иницијативата за развојот на целиот процес на заштита на системот за критична инфраструктура и утврдување на потребата од неговото воспоставување произлегува од *Националната стратегија за сајбер безбедност 2018–2022* (Национална стратегија за сајбер безбедност на Република Македонија (2018–2022), МИОА, 16.07. 2018). Во овој документ критичната инфраструктура е силно препознаена, застапена и перципирана од аспект на заштита од сајбер злоупотреби кои претставуваат посериозни закани за критичната инфраструктура. Стратегијата ѝ одделува голем простор на критичната комуникациска и информатичка инфраструктура и ја повр-

зува со управувањето на *сајбер кризите*. Стратегијата ги дефинира *сајбер-физичките закани* врз критичната инфраструктура, и тоа: зголемен број сајбер напади, вклучувајќи и индустриска сајбер шпионажа, сајбер вандализам и идентификација на ранливости кај енергетскиот сектор, транспортните системи и други делови од критичната информациска инфраструктура.

Во *Законот за внатрешни работи*¹¹ се регулира обврската на полицијата да ги заштити важните објекти кои се дел од критичната инфраструктура.

*Законот за одбрана*¹² воспостави процес на идентификација и заштита на објектите што се од витално значење за одбраната на државата. Исто така, со овој Закон се дефинираат правилата и критериумите за означување и заштита на објектите од особена важност за одбраната со јасно дефинирана методологија за процена на ризиците и план за заштита на воените, како и други определени објекти. (чл. 42 и 43). Анализата покажува дека за најголемиот број објекти од областа на одбраната може да се случи преклопување со потенцијалните објекти на критичната инфраструктура – поради исклучителна сличност, а во помал број и еквивалентност. Со други зборови, ваквата состојба ќе постави повеќе нови прашања. Прво, објектите треба да се разграничат во новиот акт за критична инфраструктура. Второ, од два паралелни процеса произлегува дека определени објекти се еднакво важни, за да бидат класифицирани како објекти од специјална важност за Министерството за одбрана на државата, односно објекти на критичната инфраструктура.

*Законот за приватно обезбедување*¹³ не ја дефинира критичната инфраструктура, туку предвидува Владата да определи кои правни лица се должни да имаат приватно обезбедување, и тоа во услови кога вршењето на нивната дејност е поврзано со ракување на радиоактивни материи, други материи опасни по луѓето и околината, предмети и објекти од особено културно и историско значење и во други случаи од безбедносен интерес (чл. 44). Со овој Закон се овозможува приватните агенции за обезбедување да придонесат за достигнување на системска безбедност на критичната инфраструктура.

Законот за управување со кризи (Службен весник на Република Македонија, Скопје, бр.29/2005) се однесува на развивање политики кои ги вклучуваат главните актери, и тоа: владата, органите на државната управа и државната власт, Армијата и силите за заштита и спасување. Иако во овој Закон не е застапена областа на критичната инфраструктура, таа силно се препознава во определбата „материјални добра“ што се однесуваат на инфраструктурата. Законот ги одредува степените на надлежност на министрите за внатрешни работи, за здравство, за одбрана, за транспорт и врски и за надворешни работи. Тоа укажува дека лидерската функција во заштитата на критичната инфраструктура ја има Владата. Она што е особено значајно во Законот, покрај дефинирањето на улогите на секоја од релевантните институции, е потребата од нивна континуирана комуникација, координација и соработка со Центарот за управување со кризи (чл. 37). Центарот за управување со кризи во целост ја има исполнето ова законска одредба, воспоставувајќи ВЕБ базиран интегриран

¹¹ Службен весник на РСМ, [бр.42/2014](#)

¹² Службен весник на РСМ, [бр.185/2011](#)

¹³ Службен весник на РСМ, [бр.106/2013](#)

(ГИС), каде што постои инвенторизација на елементите на критичната инфраструктура која е во согласност со Уредбата за методологијата за изработка на процената на безбедносната загроеноста од сите ризици и опасности (2005), како и за методологијата за процена на штетите од елементарни непогоди и други непогоди (донесена во 2001 година).

Меѓу важните документи поврзани со критичната инфраструктура, е *Законот за заштита и спасување*¹⁴ што го организираат и го спроведуваат не само државните и органите на управата, туку и сите јавни установи, трговски друштва меѓу кои и енергетските оператори. Според овој закон, заштитата и спасувањето се остваруваат преку поголем број мерки и активности, меѓу кои: набљудување, откривање, следење и проучување на можните опасности од природни непогоди и други несреќи; преземање на превентивни и заштитни мерки; надзор на спроведувањето на заштитата и спасувањето; идентификација и процена на опасностите и други. Исто така, со Закон се уредуваат активностите за процена и спречување на други несреќи (случувања произлезени од превиди и грешки во извршувањето на секојдневните стопански и други активности, невнимание при ракувањето со опасни материи и средства при нивното производство, складирање и транспорт. Овде се мисли на пожарите, големите несреќи во патниот, железничкиот и воздушниот сообраќај, индустријските несреќи предизвикани од експлозии и други техничко-технолошки причини, излевањето на нафта и други закани од поголем размер. И во овој Закон заштитата на критичната инфраструктура експлицитно не е наведена, но се препознава во предвидените мерки и активности, дефинирани како „намерни превиди или грешки, како саботажи или диверзија.“

Во *Националната стратегија за заштита и спасување*¹⁵ не се дава дефиниција за критичната инфраструктура, иако концептот се препознава при објаснувањето на обврските на учесниците во системот за заштита и спасување. Планот за заштита и спасување се изработува врз основа на процената на загроеноста од природни и други несреќи. За потребите на приватниот сектор, вклучувајќи го и енергетскиот оператор, авиотранспортот (што се во приватна сопственост) и други, процената ја донесува орган кој управува со нив.

Од анализата на еден дел на Законите и подзаконските акти, може да се заклучи дека во Република Северна Македонија ниту еден од документите не обезбедува целосно решение за управување со ризиците во однос на критичната инфраструктура, како и во рамките за нејзина заштита. Токму затоа, засегнатата професионална и научна јавност во Република Северна Македонија го зголеми интересот за предметната област.

Од дебатата на НКЕУ-МК беше заклучено дека е многу полесно ЕУ Директивата од 2008 да се преточи во легислатива, а многу потешко е да се имплементира во практиката. Законот ќе има употребна вредност доколку ги опфати виталните подрачја и ги дефинира факторите на ризик, меѓу кои треба да бидат и климатските промени (поплавите, пожарите и слично), сајбер нападите и другите нови предизвици. При подготовката на законот треба да се имаат предвид главните бариери, ме-

¹⁴ Службен весник на РСМ, [бр.36/2021](#)

¹⁵ Службен весник на РСМ, [бр.23/2009](#)

ѓу кои е недостатокот на средства и овластувања за креирање на еден интегриран концепт на државата за реагирање во критичните ситуации. Според експертите, квалитетен закон може да произлезе од вклученост на релевантните институции и другите засегнати страни (владини институции, невладин сектор и претставници на академската заедница).

Голема е веројатноста дека во имплементацијата на Законот ќе биде потребно формирање и на нови тела екипирани со професионалци и ослободени од партиски политички влијанија.

ЗАШТИТАТА НА КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА КАКО ЗНАЧАЕН ДЕЛ ОД МЕРКИТЕ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И БОРБАТА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМОТ

Заштитата на критичната инфраструктура е составен дел на првиот кластер од Новата методологија за пристапување кон ЕУ и произлегува од Поглавјето 24, каде што меѓу приоритетите за државите кандидати за членство се набележани активностите за спречување и за борба против тероризмот. Тероризмот, како сериозна закана со која се соочени современите општества, најчесто се изразува со оневозможување или уништување на виталните државни објекти, кои се означуваат како критична инфраструктура. Тука спаѓаат телекомуникациите, електроенергетските објекти, гасоводите и нафтоводите, водоводите, транспортните системи, банкарството и финансиите, службата за итна помош, како и објектите на државните и дипломатските служби. Загрозувањето на ова критична инфраструктура ја онеспособува одбраната, ги загрозува безбедноста и здравјето на граѓаните, ја поткопува економијата и го прекинува нормалното функционирање на општеството. Заштитата и борбата со тероризмот не може да се водат само на национален план и затоа треба да се имаат предвид и соодветните резолуции на ООН (2341, 2347, 2396) како и најдобрите практики на Интерпол.¹⁶

Според Оливер Спасовски,¹⁷ заштитата на критичната инфраструктура претставува суштински сегмент на националната безбедност и неопходно е да го добие своето вистинско место во националните политики. Заштитата на критичната инфраструктура е, пред сè, национална одговорност, конкретизирана преку принципот на супсидијарност. Загрозувањето или евентуалното уништување на критичната инфраструктура во една држава може да има реперкусии врз повеќе други држави, што ја наметнува потребата од јакнење на соработката, споделување на исти вредности и градење на заеднички методологии за идентификација и класификација на ризиците, заканите и ранливоста.

Одржаната сесија на НКЕУ-МК значително придонесе за афирмација на темата, мотивирајќи ги релевантните институции да ја зголемат посветеноста за дејствување во оваа област, како и да ги поврзат факторите што имаат експертиза и интерес неа да ја развијат. Според експертите од областа, за оваа тема до неодамна

¹⁶ Златко Апостолоски, национален координатор за спречување на насилен екстремизам и борба против тероризмот, 10-та сесија на РГ-4.

¹⁷ Оливер Спасовски, министер за внатрешни работи на Република Северна Македонија, 10-та сесија на РГ-4.

не се зборувало и дискутирало, а самиот термин критична инфраструктура не бил познат во пошироката јавност.¹⁸ Така, една од препораките произлезени од дебатата се однесуваше на јакнењето на институционалните иницијативи за афирмација на значењето на заштитата на *критичната инфраструктура*, односно за афирмација на меѓународните и европските стандарди, чија општа рамка ја обезбедува Директивата 2008/114/ЕЗ од 2008 година.

Во текот на 2021/22 година, Владата имаше повеќе почетни иницијативи за афирмација на потребата од креирање на Закон за критичната инфраструктура. За надлежно министерство беше определено Министерството за одбрана. Во меѓувреме, во рамките на иницијативата на UNOPS беше формиран експертски тим кој подготви предлог-текст на Законот за критичната инфраструктура. Потоа се одржаа две работилници (на 14/15.2.2022) на кои учествуваа вработени од Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Секторот за европски прашања, и националните координатори за превенција и сузбивање на тероризам. На работилницата, учесниците сеопфатно беа запознаени со значењето на секторите од критичната инфраструктура. Исто така, на 16/17/18.2.2022 година одржани се серија состаноци по државните институции од подрачјето на критичната инфраструктура. Состаноците се организирани од страна на UNOPS. Целта на состаноците е запознавање на вработените со значењето на критичната инфраструктура и зошто е потребно да се донесе закон за критичната инфраструктура. Исто така, Фондацијата „Фридрих Еберт“ има спроведено повеќе активности од јавен карактер, заради подобро запознавање со оваа област (меѓународни конференции, панел-дискусии) со цел изградување на нов пристап во соочувањето со безбедносните ризици на глобален и национален план.¹⁹

Анализата за состојбата во Република Северна Македонија укажува на потребата од систематизиран пристап кон постојната инфраструктура. Неопходно е да се дефинира критериумот „критичност“, како и да се изврши дефинирање на критичните инфраструктури. Според Тони Милевски,²⁰ изградбата на системот за заштита на критичната инфраструктура треба да ги има предвид двата концепта што се присутни во Европа. Едниот концепт е фокусиран на заштитата, а другиот на т.н. еластична одбрана на критичната инфраструктура. Станува збор за два комплементарни пристапа. Со концептот на еластичност е опфатено минимизирање на траењето на несаканите дејства, со што одредени објекти и субјекти би можеле да ги минимизираат несаканите ефекти и многу брзо да обезбедат нормално функционирање. Таков модел, кој го подобрува отпорот на општеството, е присутен во нордиските земји и е применет за одбрана од сајбер нападите. Милевски се залага за креирање на системот за заштита на критичната инфраструктура преку оптимизација на повеќе елементи (комбинација на концептите). Магдалена Несторовска²¹ истакна дека во идните легислативни активности треба да се води сметка за елементи и препораки поврзани со моделот на еластичен одговор.

¹⁸ Златко Апостолоски, национален координатор за спречување насилан екстремизам и борба против тероризмот, на 10-та сесија на РГ-4.

¹⁹ Нита Ставрова, Фондација „Фридрих Еберт“ – Скопје, обраќање на 10та сесија на РГ-4.

²⁰ Тони Милевски - Професор на Институтот за одбранбени и мировни студии при Филозофскиот факултет – Скопје, 10-та сесија на РГ-4.

²¹ Магдалена Несторовска - Државен секретар во МВР, Копретседавач на РГ-4, 10-та сесија на РГ-4.

Според експертите, во заштитата на критичната инфраструктура неопходно е да се воспостави тесна институционална соработка со приватните стопански и друг вид правни субјекти (други засегнати страни), односно се препорачува склучување на јавно-приватни партнерства со јасно утврдени заемни права и обврски. Податоците покажуваат дека во државата 1.169 правни лица се компании што мора да имаат задолжително приватно обезбедување.²² На пример, аеродромите се скапи стопански објекти и многу често се цел на разновидни закани, а тоа ја истакнува потребата од изработување на посебни акти и програми за одделни витални области што Законот за критична инфраструктура ќе ги наметне како задолжителни.²³

ЗАКЛУЧОЦИ

Во оваа ера на пораст на тероризмот, неопходно е носење Закон за критична инфраструктура. Владата и надлежните институции да го забрзаат процесот на подготовка на законското решение во согласност со Директивата од 2008 година (Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European Critical Infrastructure) и за зачувување на посебниот национален идентитет во заштитата на критичната инфраструктура. Со овој Закон би се комплетираше комплексот од стратешки документи битни за заштита на системот за критична инфраструктура кој најпрво треба да се посвети на заштитата на телекомуникациите, системите за производство на електрична енергија, дистрибуција на енергија и вода. Препорачано е при градењето на националниот пристап кон ова комплексно прашање да се користат позитивните искуства на некои земји-членки на ЕУ и да се имаат предвид насоките на Европската комисија.

Реална е потребата за дефинирање на критичната инфраструктура, а притоа да се води сметка за термилошко усогласување за вкрстените и секторските критериуми за критичната инфраструктура. Станува збор за сложен процес, поради што е потребно да се воспостави систем на континуирана комуникација со надлежните директорати во Европската комисија.

Заштитата на критичната инфраструктура е одговорност и обврска на целото општество, затоа е потребен консензус на национално ниво во однос на националната програма за заштита на критичната инфраструктура, која е тешко да се постигне без неопходна политичка поддршка, што треба да обезбеди нормативно регулирање и услови за развој и напредок на процесот.

Државните институции треба да одлучат дали со Законот за критична инфраструктура ќе се регулира само прашањето на европската критична инфраструктура (како што го бара Директивата од 2008 година) или, пак, истовремено ќе се регулираат националната и европската инфраструктура.

Според Директивата од 2008 година, секоја држава мора да ја идентификува и да ја одреди и европската критична инфраструктура, и тоа во два сектора: транспортот и енергетиката. Во оваа фаза треба да се има предвид дека на ниво на Европската Унија е изработена нова ЦЕР директива, која наскоро ќе ја замени Дирек-

²² Сања Керамитчиева - Генерален секретар на Комората за приватно обезбедување, 10-та сесија на РГ-4.

²³ Ѓорѓи Алчевски - Директор на Аеродромот „Св. Апостол Павле“ – Охрид, 10-та сесија на РГ-4.

тивата од 2008 година и, според новиот предлог, ќе има 10 сектори. Оттука, предлог е Северна Македонија при изработката на Законот да ги одреди сите 10 сектори во кои ќе може да ја идентификуваат и да ја одредат како критична инфраструктура (да се поклопуваат секторите од ЦЕП Директивата и Законот).

Јакнењето на отпорноста и заштитата на критичната инфраструктура треба да се отвори спрема сите актери во македонското општество, и тоа покрај државните институции (со посебен акцент на безбедносните институции) да бидат вклучени и регулаторните агенции, операторите на критичната инфраструктура, агенциите и телата, како на пример Комората за приватно обезбедување и академската заедница. Тоа значи, дека во законот треба да се нагласи местото и улогата на јавното-приватно партнерство.

Во законот за критичната инфраструктура треба да се назначи безбедносен координатор, кој претставува клучна фигура којашто во сите тела и органи ќе биде задолжена за работите околу критичната инфраструктура.

Потребно е да се организира и да се дефинира местото и улогата на Центарот за заштита на критичната инфраструктура, во кој ќе се собираат податоците и да се координираат активностите.

Со носење на законот за критичната инфраструктура, потребно е да се започне со изградбата на системот за заштита на критичната инфраструктура и на самиот почеток да се направи акциски план, кој ќе ја определи динамиката на активностите.

ПРЕПОРАКИ

ДЕСЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 4

26.01.2022

„СПРЕЧУВАЊЕ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМОТ: НАЦИОНАЛНАТА И ЕВРОПСКАТА ПЕРСПЕКТИВА ВО ИДЕНТИФИКУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА КРИТИЧНАТА ИНФРАСТРУКТУРА“

1. Преземање на активности за јакнење на институционалните иницијативи за афирмација на значењето на заштитата на критичната инфраструктура, односно афирмација на меѓународните и европските стандарди чија општа рамка ја обезбедува Директивата 2008/114/ЕЗ од 2008).
2. При градење на посебната национална рамка за заштита на критичната инфраструктура да се дефинира критериумот „критичност“ и според тоа да се означат сите витални објекти.
3. Да се дефинираат националните и европските критични инфраструктури (согласно директивите на ЕУ).
4. По означувањето на критичната инфраструктура, да спроведе приоритизација за заштитата на виталните објекти бидејќи сите не се подеднакво важни и не бараат еднакво ниво на заштита. Приоритет за заштитата имаат секторите: телекомуникации, системи за производство на електрична енергија, дистрибуција на енергија и вода.
5. Да се подготват анализи за проценка на ризиците на означената критична инфраструктура на национално ниво и на секторско ниво во согласност со меѓународни (европски) стандарди и позитивни практики од државите кои веќе изградиле вакви безбедносни системи. Во тој контекст се препорачува особено блиска соработка со соседните држави (членките на ЕУ, но и другите).
6. Врз основа на националните програми од областите да се изработи безбедносен план за објекти де-

финирани како критична инфраструктура кои ќе бидат доставени до сопствениците (управителите) на објектите.

7. Да се определи безбедносен координатор за критична инфраструктура, кој претставува клучна фигура која во сите тела и органи ќе биде задолжена за работите околу критичната инфраструктура.

8. Да се утврдат постапки за начинот на третирање на осетливи и класифицирани податоци (согласно директивата на ЕУ).

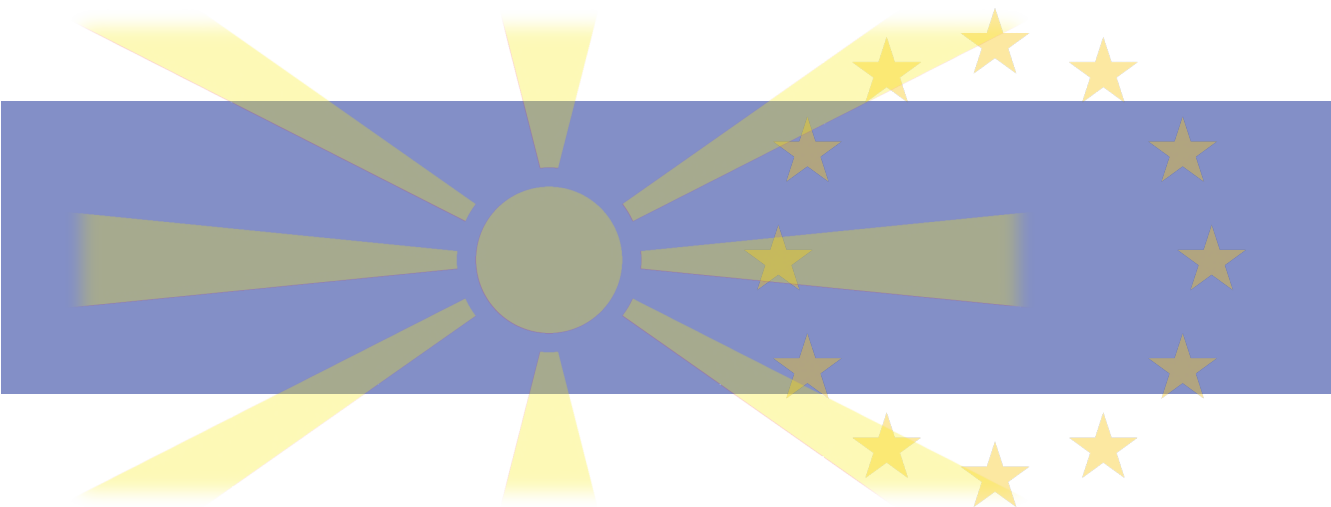
9. Во спречувањето и борбата против тероризмот, односно во заштитата на критичната инфраструктура, да се забрза процесот на подготовка на Законот за критична инфраструктура со што би се комплетираше комплексот од стратешки документи за заштита на системот за критична инфраструктура. (Национална стратегија за сајбер безбедност на Република Македонија (2018-2022), Закон за одбрана, Закон за внатрешни работи, Закон за управување со кризи, Закон за заштита и спасување и Закон за приватно обезбедување).

10. Да се зајакне и да се дефинира надлежноста (опсегот и одговорноста) на надзорниот механизам над спроведување на Законот за критична инфраструктура според институциите и областите.

11. Во заштитата на критичната инфраструктура неопходно е да се воспостави тесна институционална соработка со приватните стопански и друг вид на правни субјекти (други засегнати страни), односно се препорачува склучување на јавно-приватни партнерства со јасно утврдени заемни права и обврски.

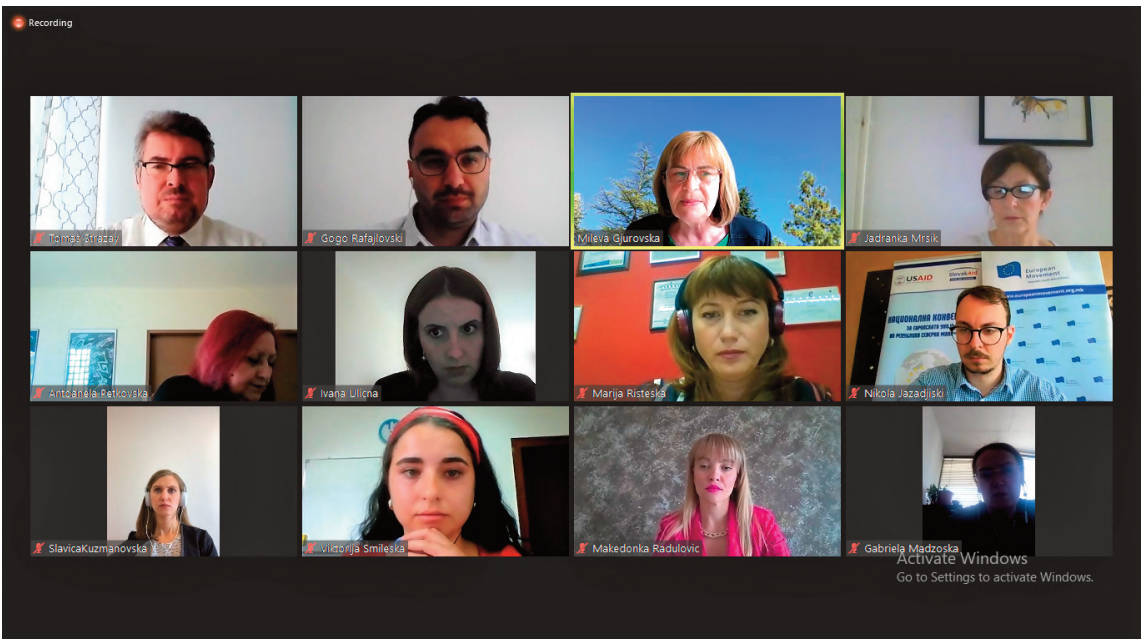
12. Да се обезбеди вклученост на релевантни институции и други засегнати страни (влади институции, невладин сектор и претставници на академската заедница), во подготвувањето на концепт со одветен за Република Северна Македонија.

13. Да се преземат иницијативи за организирање на едукативни активности на вработените во инфраструктури од критична природа со цел развивање на свеста за значењето на безбедносната култура, како и специјализирани едукативни програми за поголема ефикасност во развивањето на модерен, ефикасен и сеопфатен безбедносен систем.



КЛАСТЕР III – КОНКУРЕНЦИЈА И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ

ПОГЛАВЈЕ 19 - СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА
И ВРАБОТУВАЊЕ





ПОГЛАВЈЕ 19: СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕТО ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА РОДОВАТА РАМНОПРАВНОСТ

ВОВЕД

Родовата рамноправност претставува фундаментална вредност на Европската Унија, критериум кој го условува членството во Унијата, меѓутоа и цел која треба се оствари за да се постигне општествен развој. Затоа, Европската Унија силно се залага за остварување на оваа вредност поставувајќи ја како дел од социјалната политика и политиката на вработување. Најважните цели на социјалната политика на ЕУ се постигнување на унифициран и фер пристап до основните социјални услуги преку: подобрување на социјалната заштита; подигнато ниво на образование на работната сила; повисока стапка на вработеност со посебна грижа за групите кои се помалку присутни на пазарот на трудот; сигурен и одржлив приход за вработените; пристојни работни услови за жени и мажи со почитување на родовата рамноправност; безбедна работна средина за здравјето на вработените и други социјални бенефиции. Крајниот резултат е постигнување на целосна социјална вклученост.

Меѓу важните прашања што ги опфаќа Поглавјето 19 се: вработеноста; подобрувањето на условите за работа и на условите за живот; воспоставувањето на механизми за социјална заштита кои вклучуваат обезбедување на еднакви можности за мажите и жените; и борба против дискриминацијата по сите основи. Всушност, еднаквите можности се претставени како минимален стандард на социјалните политики на земјите-членки.

Преку преговарачките прашања во Поглавјето 19, се настојува државите кандидати да се приспособат на европското законодавство во областа на социјалната политика и вработувањето. Значајни области на преговарање се: трудово право, здравство, безбедност и здравјето при работа, еднаков третман на мажите и жените во однос на вработувањето и социјалната сигурност, социјален дијалог и други прашања, преку кои ќе се постигне успешна имплементација на европскиот социјален модел во националниот амбиент.

Родовата еднаквост е критериум кој треба да биде исполнет и во другите поглавја. Неопходно е почитување на родовата димензија во пристапите при решавањето и на другите реформски прашања. Во Националната конвенција за Европска Унија во Република Северна Македонија кон родовата рамноправност се пристапи со поголема систематичност. Во речиси сите теми на кои беше работено, се бараше да бидат истакнати и прашањата за родовата дискриминација и еднаквите можности. Иако проблемите со дискриминацијата главно се концентрирани во Поглавјето 19, сепак не помалку се значајни родовите прашања во Поглавјето 11 (Земјоделство и рурален развој) или во доменот на правосудството, безбедноста и другите области.

¹ Македонка Радуловиќ, Универзитет Св. „Кирил и Методиј“, Филозофски факултет, Институт за семејни студии.

Меѓутоа, Работната група 2, Социјалната политика и вработувањето (Поглавје 19), речиси во секоја од сесиите имаше осврт кон родовите прашања.

Во националниот контекст станаа чести јавните кампањи за родовата еднаквост во процесот на пристапувањето во ЕУ, особено во сегментот на правата на слободен избор на родовите содржини. Опсегот на публиката и ефектите од неа не се познати за јавноста.² Исто така, беше организирана кампања за промовирање на родово-одговорни политики, чија цел е поттикнување иницијативи во локалните акции за зајакнување и мобилизација на жените и нивно активно учество во локалната заедница.³ И оваа кампања не може да се оцени како доволно видлива, а со оглед на постојната ситуација – ефектите од неа веројатно се мали.

Со носењето на Новиот закон за спречување и борба против дискриминацијата,⁴ се создадоа правни механизми за постигнување на поголема ефективност во борбата за спречување на дискриминацијата базирана врз родовата определба. Со овој закон, но и со другите законски решенија, РС Македонија припаѓа кон државите со солидна законска рамка и со стратешки документи за недискриминација и учество на жените на пазарот на трудот. Освен наведениот основен закон за спречување и борба против дискриминацијата, оваа рамка ја збогатуваат и други закони.⁵ Постојат одредби во повеќе закони со кои се забранува дискриминацијата и се промовира еднаквоста на жените и мажите. Исто така, усвоени се и постојано се надградувани националните политики и стратешките документи кои предвидуваат активности од областа на родовата еднаквост. Според Извештај на Европската комисија (2021), Правната рамка за заштита на фундаменталните права во голема мера е во согласност со европските стандарди, особено преку усвојувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и од семејно насилство, Постигнат е одреден напредок за родовата еднаквост со натамошно усогласување на законодавството со Истанбулската конвенција. Потребно е усогласување на поврзаните закони, донесување подзаконски акти и оперативни постапки.⁶

Родовата димензија на пазарот на трудот во РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Податоците за пазарот на трудот покажуваат дека постои ниска економска активност на жените. Мал број жени се во улога на работодавци и претприемачи, а многу повеќе се во улога на неплатени семејни работници. Незначителен е бројот на жени кои заработуваат повеќе од 40.000 денари. Овие податоци подетално се прикажани во делот за родовиот јаз на платите. Причините за ваквиот јаз се следниве:

² Реактор – Истражување во акцијата и партнерите во регионалниот проект [„Унапредување на родовата еднаквост во процесот на пристапување во ЕУ“](#).

³ Кампања на Националниот совет за родова рамноправност (НСРП) во партнерство со Центарот АГОРА. Кампањата „Биди јасна и гласна“ е спроведена во рамките на проектот [„Вклучи се – Побарај гласно“](#) во јуни 2021 година.

⁴ Службен весник на РСМ, [бр. 258/2020](#).

⁵ Законот за еднакви можности и Законот за спречување насилство на работното место (Мобинг) - Службен весник на РСМ, [бр. 24/2021](#).

⁶ Европска комисија, [Извештај за напредокот на Република Северна Македонија за 2021 година](#).

репродуктивната улога на жените, грижата за домот и за семејството, традиционалното сфаќање за улогата на жената (домаќинка и мајка), родови стереотипи при изборот на образованието и професијата, дискриминацијата и емиграцијата.

Подобрувањето на родовата перспектива на пазарот на трудот е тесно поврзана со надминување на дискриминацијата. Доколку се развие целокупниот систем за борба и спречување на дискриминацијата (адекватно применување на легислативата), тогаш ќе има и подобра позиционираност на жените на пазарот на трудот. Мајчинството и грижата за децата не треба да биде пречка за професионална кариера кај жените. Решението е во развојот и адаптацијата на европските политики за усогласување на професионалниот и приватниот живот (родителско отсуство, флексибилно породилно отсуство, работа од дома и зголемен опфат на малите деца во градинки). Исто така, потребно е да се дејствува преку медиумски кампањи за менување на сликата за жените, охрабрувајќи ги за поголеми професионални потфати.

Посебен проблем на кој НКЕУ-МК посвети посебно внимание, беше неформалната работа. Особено жените се ранливата група кои се соочуваат со проблемот на неформалната работа. Често, жените работат како куќни помошнички, дадилки и други слични професии кои имаат целосно неформален карактер. Значителен број жени се дел од семејни бизниси или од земјоделски работи, стекнувајќи статус на неплатени семејни работнички. Многу студии укажуваат на фактот за високото ниво на непријавена работа. Проценето е дека 34,9% од БДП се полни од неформалната економија.⁷ Станува збор за прашање за кое поретко се дискутира од страна на официјалните претставници, но експертите на НКЕУ-МК го истакнаа за особено значајно. Неплатената работа во домот главно ја извршуваат жени. Готвењето, чистењето, перењето, одржувањето на домаќинството, грижата за децата, како и грижата за возрастните и лицата на кои им е потребна нега, сè уште се главно задолженија кои ги извршуваат жените. Последните процени за Република Северна Македонија покажуваат дека жените извршуваат 72,5% од неплатената работа во домот и грижата за децата. Ваквата поделба на семејните обврски влијае врз професионалниот развој на жените, како и врз начинот на извршување на професионалните улоги. Семејните обврски значително влијаат врз кариерите на жените, ја намалуваат можноста за поголемо учество во јавниот живот, за извршување на волонтерски или други активности од поширок општествен интерес.⁸

Мерките што беа преземани заради заштита од ширење на пандемијата предизвикана од вирусот ковид 19, влијаеше врз зголемувањето на обемот на неплатена работа што ја вршат жените. Мерката „работа од дома“, која масовно беше применета во оние економски гранки каде што постоеја можности за вакви приспособувања, придонесе да се зголемат обврските во домот. Дополнително, мерката за платено отсуство на еден од родителите во семејствата што имаат деца помали од десет години, главно беше исполнувана од жените. Ситуацијата во домот беше положена и поради обезбедувањето нега за членовите на семејството заразени од ковид 19. За време на актуелната глобална здравствена (и воедно економска, социјална, политичка) криза вработените жени не можеле да ја користат владината

⁷ Eurofound. (2013). Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries. Eurofound, Dublin.

⁸ Jacques, C., 2019. [The Unpaid Care Work and the Labour Market. An analysis of time use data based on the latest World Compilation of Time-use Surveys](#). International Labour Office – Geneva: ILO.

мерка за отсуство од работа заради грижа за дете/деца до 10-годишна возраст (дали заради сопствена одлука, притисок или, пак, страв од губење на работното место), се соочија со исклучителен предизвик за комбинирање на работните обврски, домашната работа (готвење, перење, чистење, дезинфекција, пазарување, итн.), грижата за децата и другите членови на семејството, помошта во школувањето /едукацијата за децата и уште многу дополнителни активности.⁹ Исто така, во Студијата за жените во Република Северна Македонија 2020–21 година е истакнато дека вработените жени-мајки на деца кои онлајн следат настава, изјавиле дека како последица на ваквата состојба чувствуваат конфликт на улогите (жена, сопруга, мајка, вработена, одговорна за домаќинството, ќерка на своите родители).¹⁰

Пандемијата значително ја зголеми економската неактивност на жените. Според Европската комисија, жените во Република Северна Македонија се меѓу категориите што се најтешко погодени од пандемијата. Мерките, кои беа усвоени како одговор на вирусот, ја институционализираа родовата улога на жената како негувателка во домот и семејството и го утврдија родовиот стереотип дека мажот е главен хранител. Имено, по затворањето на градинките, следуваше мерката со која беше дозволено ослободување од работа на еден од родителите на децата помали од 10 години, од што произлезе дека секој петти родител-татко беше ослободен од работа, а мајките презедоа три четвртини од севкупната грижа. Кризата е вкрстена со претходно постојната нееднаквост. Затоа и влијанието на различни групи жени е диспропорционално и различно. Фактот дека времето кое жените го поминуваат во домашни активности е во пораст за жените на возраст од 25 до 44 години, а се намалува за мажите од истата возрасна група, дава слика за патријархално семејство каде што жената речиси целосно ја презема грижата за децата, но и за другите членови на семејството. Тоа укажува дека традиционалните родови улоги се доста застапени во општеството и се зацврстуваат кога стапуваат во врска/браќ и особено кога имаат деца. Недостига свесност за неуррамнотеженоста која постои помеѓу домот и работното место кај жените што, пак, резултира со предизвик кај жените слободно да ги искажат своите потреби и да побараат поддршка. Од жените сè уште се очекува да се грижат за децата, да готват и да чистат по дома, а мажите да се грижат за финансиите.¹¹

Во однос на родовиот јаз во платите може да се заклучи дека овој состојбите бавно се менуваат.¹² За нееднаквата позиција на мажите и жените говорат и податоците според кои жените во Република Северна Македонија заработуваат за 12,5% помалку од мажите, а овој јаз се зголемува и до 28,4 % кај лицата со пониско образование. Во 2019 година, 26,7% од работодавците биле жени, наспроти 73,3% мажи. Како вработен за своја сметка се 78% мажи, наспроти 22% жени. 61,8% неплатени семејни работници се жени, наспроти 38,2% мажи. Жените се мнозинство во секторите образование, услужни дејности, нега и грижа, туризам, здравство, социјална заштита, но и во преработувачката индустрија како што е текстилната индустрија,

⁹ Реактор – Истражување во акција, [Родов аспект на социјалните и економските ефекти од кризата предизвикана со Коронавирусот \(Ковид-19\)](#), 2020.

¹⁰ „Фридрих Еберт“, [Студија за жените во Република Северна Македонија 2020–21 година](#), 2020 година.

¹¹ Марија Ристевска, [Анализа на влијанијата од ковид-САРС-19 на родот и различностите](#), Организација за безбедност и соработка во Европа, Мисија во Скопје.

¹² Европска комисија, [Извештај за Северна Македонија за 2021 година](#).

каде што работат 24 проценти од вработените жени и најголемиот број од нив (87 проценти) земаат плати пониски од просечната плата во земјата. Над 40.000 ден. плата земаат само 22,4% од жените.¹³ Експертите изразија загриженост дека ако се земе предвид дека голем број од овие сектори се најпогодени од ковид 19 кризата и како последица бележат намалување на платите, може да се заклучи дека финансиските загуби на жените се поголеми од тие на мажите.

ПРЕДИЗВИЦИТЕ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПОГОЛЕМА РОДОВА РАМНОПРАВНОСТ ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Во НКЕУ-МК најголемиот дел од сесиите во Работната група 2 (Поглавјето 19, Социјалната политика и вработувањето) беа посветени на вработувањето и работните односи. Тоа е така од причина што Република Северна Македонија се соочува со висока стапка на невработеност и со видливи проблеми во критериумите при вработувањето.¹⁴ Исто така, значително внимание беше посветено на активните мерки и програми за вработување и нивните ефекти, со оглед на критериумите: возраст, род, етничка припадност и други критериуми.

Со оглед на детектираните проблеми во поглед на подобро остварување на родовата еднаквост, беа предложени голем број препораки во насока на подобрување на положбата на жените во македонското општество, надминување на родовите стереотипи, поголема вклученост на жените на пазарот на трудот, но и генерално постигнување на поголема родова еднаквост.

„Подобро следење на статистиките поврзани со пазарот на трудот и целокупната родова застапеност во општеството за која итно е потребно да се спроведе попис на населението, со цел останатите истражувања и креирање политики да бидат базирани на релевантни податоци“ беше една од препораките на сесијата на Работната група 2 (Социјална политика и вработување). Доколку се направи анализа на донесените стратегии во изминатата декада, ќе се забележи дека тие се засноваат на застарени статистички податоци (постари од пет години).¹⁵ Тоа зборува за фактот дека стратешките документи не се базираат на реалните состојби, што можеби е причина за нивната слаба имплементација. Сепак, оваа препорака ја издвојуваме како значајна, бидејќи во септември 2021 година беше спроведен попис на населението. Според пописот, женската популација е побројна (50,4% од населението се жени).¹⁶ Во однос на методологијата за собирање податоци, нагласено е значењето на Законот за спречување и заштита од дискриминацијата и креирање на т.н. родова статистика врз основа на што може да се идентификува, да се мери и следи дискриминацијата, но и да се дизајнираат и да се спроведуваат ефективни мерки за имплементација.¹⁷

¹³ Државен завод за статистика, [Жените и мажите во Северна Македонија](#), 2021.

¹⁴ 7-ма сесија на РГ - 2 на тема: „Перформансите на пазарот на трудот: Меѓу очекувањата на работодавците и барателите на работа (вработените)“, (23.01.2020 година).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Државен завод за статистика, [Попис 2021 година](#).

¹⁷ Влада на Република Северна Македонија, 2021. [Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија](#) 2021–2025.

Заслужува внимание и препораката која се однесуваше на формирање на Комисијата за спречување и заштита од дискриминацијата, а надлежната собраниска комисија за избори и именувања доследно да ги применува критериумите за избор наведени во прописите, со што ќе се создаде поволна правна околина за имплементација на правата од работа.¹⁸ Иако, Законот за спречување и заштита од дискриминацијата беше усвоен уште во октомври 2020 година, а во него беше предвидено формирањето на Комисијата за заштита од дискриминација, Комисијата беше компетирана на 25.01.2021 година. Законот предвидува нови надлежности и професионализација на Комисијата за заштита од дискриминацијата и со тоа креира рамка за поефикасно тело за еднаквост. Комисијата подготви и стратешки план за заштита од дискриминацијата 2021/2026 година. Исто така, во прилог на исполнувањето на оваа препорака одат и активностите на Националното координативно тело за недискриминација и еднаквост кое со поддршка на ОБСЕ, изготви *Измена на Кодексот на државни службеници*, согласно новиот закон за спречување и заштита од дискриминацијата, Упатство за должностите на јавниот сектор согласно новиот закон за спречување и заштита од дискриминацијата и Методологија за собирање на статистички податоци согласно новиот Закон за спречување и заштита од дискриминацијата.

Според Ревизорскиот извештај на работата на Владата во доменот на заштитата од дискриминација констатирани се значителни отстапувања на релевантните институции во исполнувањето на роковите за реализација на сите предвидени активности од речиси сите стратешки документи за унапредување на родовата рамноправност. Мерките и активностите што ги преземаат надлежните институции не се доволни за да обезбедат ефективно воспоставување на концептот на еднаквите можности на жените и мажите во процесите на креирање и спроведување на политиките, следење на постигнувањето на целите на родово одговорно буџетирање во сите фази од циклусот на креирање политики: откривање и проценка на проблемот, буџетирање, спроведување, следење и евалуација и остварување на целите на Агендата за одржлив развој 2020–2030 година. Од надлежните институции во РС Македонија на национално ниво, не се целосно спроведени мерките и активностите што се планирани и поставени со донесената тековна Стратегија за родова еднаквост, националните планови за акција и оперативните планови и поради отсуство на мерливи индикатори не може целосно да се следи напредокот на остварените резултати и исполнетоста на специфичните цели.¹⁹ Според Извештајот, не се создадени услови за системска поддршка за интегрирање на родовите прашања во политиките и финансиските инструменти, согласно Законот за еднакви можности на жените и мажите, како и унапредување на родовата еднаквост во процесите на одлучување. Исто така, се доцни со носењето на национална стратегија за родова рамноправност, бидејќи претходната беше валидна до 2020 година.

Во речиси сите сесии на НКЕУ-МК (не само во Поглавјето 19, туку и во другите поглавја), беше истакнувана слабоста во функционирањето на инспекциските

¹⁸ Препорака од 7-ма сесија на РГ-2.

¹⁹ Државен завод за ревизија, ГОДИШЕН извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2021, [Ефикасност на мерките на Владата на Република Северна Македонија за родова еднаквост и соодветни родово буџетски иницијативи](#).

служби. Слабоста е видена, пред сè, во недостигот на човечки ресурси (мал број трудови инспектори кои не можат да постигнат контрола во областа, возраста на инспекторите, корупцијата и други институционални слабости). Во НКЕУ-МК беше донесена една препорака која се однесуваше на можноста да се воведат институцијата *мандат* на инспекторот кој нема да трае повеќе од 8 години. Итно е потребно да се зголеми бројот на трудовите инспектори, а искусните инспектори да се вклучат во обуките на новите кадри неопходни во овој домен. Во текот на периодот од две години беа донесени некои измени за јакнење на инспекциските служби.

Определени препораки многу често беа усвојувани во повеќе сесии на РГ 2. Нивното остварување бара долгорочна посветеност и холистички пристап, во кој ќе бидат вклучени релевантните институции (Владата, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за образование), но системски промени може да се реализираат само преку активно учество на сите засегнати страни, пред сè со инпутот на граѓанските здруженија. Во изминатиот период, активностите на институциите и на граѓанските здруженија главно се однесуваа на борбата против семејното насилство, со незначителна застапеност на другите прашања за остварување на родова рамноправност во сферата на трудот, но и во другите области.

НКЕУ-МК посвети внимание и на прашањето за женското претприемништво. Препораките одеа во насока на артикулација на потребата од спроведување на медиумска кампања за јакнење на сликата за жените како претприемачи, раководители, лидери, министри и други високи позиции во општеството. Исто така беше препорачано креирање на јавна платформа за мотивација на членовите на семејството за споделување на семејните обврски.²⁰ Жените, традиционално, се одговорни за домашните и работните одговорности во семејството. Родовите улоги во домот традиционално се поделени на машки и женски. Жените во Северна Македонија поминуваат трипати повеќе време на работи во домаќинството за разлика од мажите и имаат помалку слободно време. Податоците од анкетите спроведени да се оцени како се користи времето, укажуваат дека нема значителни подобрувања во однос на тоа како се користи времето од 2009 до 2014 година (кога била направена последната анкета).²¹ Индексот за родова еднаквост, исто така, покажува дека постои голема обесправеност на жените во однос на времето; односно, „второ најголемо заостанување (по доменот за пари) има во доменот на време, кога земјата ќе се спореди со земјите-членки на Европската Унија и просекот од Унијата (ЕУ-28).“²² Жените го носат товарот на домашните обврски, поминувајќи трипати повеќе време (четирипати повеќе во руралните области) на тие обврски споредено со мажите.

Во Република Северна Македонија посветено е незначително внимание на имплементацијата на концептот за социјална одговорност на претпријатијата. Во НКЕУ-МК имаше дебата за можностите да се развие и имплементира концептот на т.н. *пријателски компании* кои сè уште не се афирмирани во јавноста. На ова прашање се однесува и една од препораките која укажува на потребата од создавање на законски и финансиски инструменти. Особено е значајно да се поттикнат јавни и

²⁰ Препорака од 7-ма сесија и 8-ма сесија на РГ - 2.

²¹ Марија Ристевска, [Анализа на влијанијата од ковид-САРС-19 врз родот и различностите](#), Организација за безбедност и соработка во Европа, Мисија во Скопје.

²² Министерство за труд и социјална политика, [Индекс за родовата еднаквост](#).

приватни партнерства за креирање работна средина која ќе ги приближи семејството и претпријатието: детски градинки во кругот на претпријатието и кантина со можност за соодветна исхрана според работните услови би овозможиле поинаку да се доживее работната средина.

Постојните кампањи за јакнење на улогата на жената во семејството и во општеството не се доволни за да ги променат свеста и јавното мислење за важноста од надминување на стереотипите и перцепциите за жените. Сликата за жените претприемачки, политичарки, директорки, лидерки... сè уште е под превезот на традицијата. Родовата еднаквост почнува дома, во семејството, па затоа клучна е потребата за промоција на еднаква распределба на улогите во домот. Во дебатите на НКЕУ-МК за исполнување на оваа цел, беа усвоени повеќе препораки кои укажуваат на потребата од системски решенија. Пред сè, едукација од најмали нозе во градинките и училиштата, едукација на работните места (во јавниот и приватниот сектор) и континуирана јавна кампања преку медиумите.

На планот на хармонизацијата на приватниот живот со работата, неопходно е во националната легислатива да се имплементира Директивата на ЕУ 2019/1158, која би придонела за создавање услови (ресурси и други институционални зајакнувања) за реализација на политиките во оваа област. Пред сè, очекувањата одат во насока на измени во системските закони (Законот за работните односи) за посеопфатна флексибилизација на работниот процес, со што би се регулирале новите форми на трудот кои реално постојат и на нашиот пазар на трудот.²³ Во текот на 2020 година интензивно продолжи консултативниот процес за подготовка на нов текст на Законот за работните односи, при што се утврди забрзана динамика во работењето на работната група за подготовка на Законот.

Во текот на 2022 година беше донесено законско решение неделата да биде неработен ден за сите граѓани. Во рамките на шестата сесија на РГ 2,²⁴ (две години пред носењето на Законот) во НКЕУ-МК се дебатираше и по ова прашање. Посебно внимание им беше посветено на вработените во малопродажбата кои работеа за викендите (полно работно време од 08:00–22:00 часот). Дискусијата за носењето на овој закон траеше долг временски период поради силните реакции на работодавците во овие сектори. Имплементацијата на овој Закон покажа дека носењето на соодветни законски решенија може да ја менува културата на живеење. Веќе никој нема проблем со тоа што маркетите не работат во недела, а илјадниците вработени (главно жени) во овој сектор имаат слободен ден.²⁵

Рамнотежата меѓу приватниот и професионалниот живот е една од клучните димензии на семејната политика на Европската Унија и се очекува дека Република Северна Македонија ќе ги овозможи инструментите за остварување на оваа рамнотежа. Законот за работните односи со кој би се предвиделе овие инструменти е во подготовка и се очекува набрзо да ја помине собраниската процедура со што ќе биде

²³ Препораки од 7-ма и 8-ма сесија на РГ - 2.

²⁴ 5-та сесија на РГ - 2 на тема: „Хармонизација на професионалниот и приватниот живот: подобри работни услови за поквалитетно живеење“, (26.08.2019 година).

²⁵ Службен весник на РСМ, [бр. 288/21](#).

внесена Директивата на [ЕУ 2019/1158](#) за рамнотежа меѓу приватниот и професионалниот живот (2021:106).

За соодветна имплементација на Директивата на ЕУ 2019/1158 за рамнотежа меѓу приватниот и професионалниот живот²⁶ неопходно е да постојат капацитети за згрижување на децата од претшколска возраст, што ќе им помогне на жените да се вратат на работното место. НКЕУ-МК укажа на проблемот со недоволните капацитети за згрижување на претшколски деца. Во текот на последниве две години беа отворени поголем број јавни установи (4 детски градинки и доградени 5 нови објекти во состав на постојни градинки и извршени реновирања).

ЗАКЛУЧОЦИ

Родовата еднаквост е актуелна тема во македонското општество. НКЕУ-МК дополнително го акцентира значењето на оваа тема. Од сесиите од РГ 2, во кои имаше вистински дијалог по овие прашања, произлегоа многу значајни препораки. Во однос на препораките би заклучиле дека Министерството за труд и социјална политика покажува интерес за нив, дека тие се реални, но дека нивната целосна имплементација зависи од многу други услови што државата сè уште не може да ги обезбеди. Во поглед на легислативата рамка има голем напредок, што не може да се каже и за нивото на имплантација за легислативата, особено во сегментот на обезбедувањето на ресурси.

Анализите на општествениот контекст од страна на експертите покажуваат дека сè уште доминира традиционалниот пристап во одбирањето на „женски“ професии, што се генерално помалку атрактивни за работодавците и помалку платени. Потребни се дополнителни напори за едукација и советување во училиштата за оваа тема.

Иако се позитивни оценките за правната регулатива што може да обезбеди правна заштита, сепак борбата против дискриминацијата, особено дискриминацијата во сферата на трудот, е значително присутна. Неопходно е да се следат европските практики во борбата против дискриминацијата.

Се забележува голема напредок и во правната регулатива за заштита на жените од родово базирано насилство, особено со Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и од семејното насилство и *Истанбулската конвенција*. Меѓутоа, пандемијата со ковид 19 и периодите на карантин и изолација го зголемија бројот на случаи на семејно и родово-базирано насилство, со што се покажаа слабостите на системот за заштита во практиката. Потребна е поголема соработка меѓу институциите, односно полицијата, центрите за социјална работа, советувалиците и шалтер центрите.

Борбата за родова еднаквост треба да се сфати како значаен развоен инпут. Исто така, таа претставува правно-обврзувачки принцип за земјите-кандидатки.

²⁶ Европска Комисија, Директивата за Усогласување на работата со приватниот живот.

„ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ: МЕЃУ ОЧЕКУВАЊАТА НА РАБОТОДАВАЧИТЕ И НА БАРАТЕЛИТЕ НА РАБОТА (ВРАБОТЕНИТЕ)“**ЗАКОНСКА РАМКА**

1. Да се предвиди во Законот за работни односи и во колективните договори обврска за задолжително усогласување на платите со растот на трошоците на живот заради одржување на куповната моќ на вработените.
2. Да се направи ревизија на законската регулатива за практиканство со цел негово подобрување и имплементирање. Постои недоволен апсорпциски капацитет на компаниите што ја наметнува потребата од изградба на модел за ефикасна инклузија на практикантите во организациите.
3. Да се создадат можности за работа на средношколците и студентите со одреден фонд на часови неделно, паралелно со школувањето, преку измени во законската регулатива. Со ваква мерка ќе се понуди нова работна сила на пазарот на трудот како дополнителен избор за работодавачите, а за средношколците и студентите ќе значи можност за стекнување пракса и работни навики.

Институции

1. Потребно е да се промени начинот на управување со базата на невработени лица во Агенцијата за вработување за да се овозможи на дневна основа објавување на податоците за понудата и побарувачката на работна сила и трансформација на Агенцијата во реална трудова берза заради поефикасна поддршка на учесниците на пазарот на труд;
2. Да се забрзаат активностите за формирање на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, а належната Соборна комисија за избори и именувања доследно да ги применува критериумите за избор наведени во прописите со што ќе се создаде поволна правна околина за имплементација на правата за работа на женската работна сила.
3. Капацитетот на центрите за кариера треба постојано да се унапредува, тие треба да играат улога на брокери на информации за пазарот на труд, на јазик и начин близок до младите (пример, преку социјални медиуми и други онлајн платформи).
4. При огласувањето на потреба од работник (во соодветните гласила) работодавачите јасно и прецизно да го дефинираат работното место со сите информации со што ќе се оствари видливост на очекувањата на работодавачите и јасно разбирање на тие очекувања од страна на барателите на работа;
5. Обуките, особено оние за младите, организирани од страна на надлежните институции да бидат според потребите на работната сила за надоградување на вештините и да се надминат општите и непродуктивни обуки кои не ги зголемија перформансите на актуелниот пазар на труд.
6. Да се развијат политики на стипендирање како инструмент за правилно насочување на младите во образованието кон стратешки важни области како СТЕМ (наука, технологија, инженерство и математика), образование со интердисциплинарен и применлив пристап. Да се изградат посилни врска помеѓу образовните институции и работодавачите посебно во креирање и унапредување на курикулумите.

КАМПАЊИ

1. Да се засили активноста на стопанските комори, на организациите на работодавачи, синдикатите и другите граѓански организации во афирмација на ставот дека вработените носат вредност на работните места во функција на остварување на целите поставени од Меѓународната организација на труд и согласно Националната програма за достоинствена работа 2019-2022.
2. Да се засилат промотивните активности на синдикатите и на другите граѓански здруженија за да се развие свесноста кај работниците (и потенцијалните работници) дека работата не е само стекнување на работно место, туку залагање (напор) за постигнување на резултати (афирмација на продуктивна етика).
3. Да се спроведе медиумска кампања за јакнење на сликата за жените како претприемнички, раководители, лидери, министри и други високи позиции во општеството.

ПРЕПОРАКИ

СЕДМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 2

23.01.2020

4. Унапредување на состојбата на жените на пазарот на труд преку мерки за усогласување на професионалниот и приватниот живот (родителско отсуство, флексибилно породилно отсуство, работа од дома) и зголемен опфат на деца од претшколска возраст во градинки.

ПРЕПОРАКИ

ОСМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 2

27.01.2021

„ПРАВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА РАБОТНИТЕ ОДНОСИ ВО УСЛОВИ НА ПАНДЕМИЈА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД 19: ЛЕКЦИИ ШТО ГИ НАУЧИВМЕ И ЛЕКЦИИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАУЧАТ“

1. Во Законот за работни односи, во Законот за административните службеници, како и во другите релевантни закони, потребно е да бидат конкретно дефинирани флексибилните форми на вработување (работа дома, кој може да работи дома, работа на интернет, условите за работа дома, инспекцискиот надзор, безбедноста и здравјето при работа дома со аспектот, работното време и начинот на проверка на работните задачи).
2. До завршување на процесот на нормативно уредување на флексибилните форми на вработување им се препорачува на работодавачите да донесат два вида на акти: Правилник (посебен) за вршење на работа дома и Анекс на договорите за вработување на оние вработени кои моментално работат дома.
3. МТСП да ја разгледа можноста за изготвување на нова легислатива во доменот на безбедност и здравје при работа (или најмалку со законски измени и дополнувања на постоечкиот) чија цел е легитимирање и справување со новите професионални ризици и препознавање на Сарс-Ков 19 како ризик на работното место.
4. МТСП во соработка со социјалните партнери и други чинители да подготви Правилник во кој ќе бидат прецизирани и издвоени занимањата (работните места) кои се извршуваат во животни загрозувачки услови (пандемија и слични ризици) и за нив да се предвидат посебни заштитни мерки, посебен режим на работа и дополнителни награди.
5. МТСП да ја подржи иницијативата на релевантните чинители (граѓански здруженија, синдикати и други) во воспоставување на единствен систем на евиденција на повреди и професионални заболувања на работното (единствен регистар).
6. МТСП и Министерството за здравство во своето дејствување да го истакнат како посебно значаен превентивниот пристап, наместо интервентниот (заштита наместо лечење на болести).
7. МТСП да ја разгледа можноста за изготвување на законска регулатива која прецизно ќе го дефинира контекстот кога работата мора да престане поради состојба на виша сила и вонредна состојба (ничија вина) и во која интегрално и директно ќе ги бидат дефинирани улогите на релевантните чинители, особено улогите на органите на власта, со цел да се обезбеди координација на активностите во ублажувањето на последиците.
8. Бидејќи работата од дома предизвикува дополнителни трошоци за вработените во Законот за работни односи да се предвиди покривање на трошоците поврзани со извршување на работата од дома (функционирање, одржување и поправка на опремата за работа од дома, одржување на работен простор во домот, посебни инсталации и друго).
9. МТСП да ја разгледа можноста за носење на законски решенија во Законот за работни односи со цел да се подобрат условите за имплементација на политиките за семејно-работна рамнотежа.
10. Препорака до Владата за носење на законски решенија со кои ќе постои обврска кај работодавачите (претпријатија, државна администрација, образовни институции) за спроведување на обуки за усвојување на напредна комуникациска технологија неопходни во реализација на работните обврски во услови на пандемија со што би се сочувале работните места.



МЛАДИТЕ И ВРАБОТУВАЊЕТО: ШТО СТОИ НА ПАТОТ ДА СЕ ДОБИЕ ПРИСТОЈНА РАБОТА

ВОВЕД

Во Република Северна Македонија општествените трендови не одат во прилог на младите. Истражувањата покажуваат слаба присутност на младите во сите општествени текови. Тоа се изразува во ниското ниво на креативност, незначителното учество во активности на граѓански здруженија, мал интерес за училишни активности вон наставата, отсуство на студентски иницијативи и слично. Анализите водат кон заклучокот дека „младите се социјално невидливи“ што ја артикулира потребата од инклузивни иницијативи.

За реализација на програми за вработување во 2020 година биле наменети приближно 30 милиони евра, а се очекувало да се вработат 12.696 лица.² Дали оваа прилично висока парична сума го решава проблемот со вработувањето?³ Не пронаоѓајќи соодветен официјален извор (официјален извештај) за проверка на имплементацијата и резултатите од ваквите вложувања се воочува реална потреба од мониторинг и евалуација на младинските програми и мерки, како и прецизна проценка на ефектите што би претставувало значајна алатка во подобрувањето на нивната имплементација. Исклучително е значајно и прашањето за кохерентноста (поврзанооста) на програмите за вработување бидејќи ниедна политика сама за себе не би дала резултат.

Постои мислење во меѓународната јавност дека во услови на криза зголемениите јавни трошења за поддршка на вработувањето на млади е добра инвестиција бидејќи ја подобрува перспективата на младите и нивната благосостојба. Меѓутоа, доколку трошењата не го даваат очекуваниот резултат, тогаш губитокот се мултиплицира.

Имајќи го предвид општествениот контекст за економското активирање на младите, НКЕУ-МК посвети значително внимание на младите вклучувајќи ги во проектот на повеќе начини. Имено, во реализацијата на проектните активности учествуваа повеќе волонтери што овозможи нивно поблиско запознавање со евро-интегративниот процес. Исто така, во работните групи на НКЕУ-МК активни се поголем број на младински организации (секоја според областа на дејствување).⁴ Во Работната група-2, Поглавје 19 (Социјална политика и вработување) беше посветена цела сесија за младите на тема: „Младите и вработувањето: Што стои на патот да се добие пристојна работа.“ Според експертите младинската невработеност има исклу-

¹ Професор на Филозофскиот факултет во Скопје, УКИМ - Национален координатор на НКЕУ-МК.

² Агенција за вработување, [Ревидиран Оперативен план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот за 2020 година.](#)

³ Секое вработување приближно би чинело по 78 000 евра.

⁴ Повеќе информации за работните групи може да се најдат на веб страницата [nkeu.mk](#).

чително влијание врз положбата на младите во општеството.⁵ Анализите кои следат се инспирирани од дебатата која ја водеа претставниците на младинските здруженија, копретседавачите и постојаните експерти во РГ 2. Дебатата овозможи да се изгради посебен интергенерациски дискурс, односно да се поттикне интергенерациската солидарност во изнаоѓање на одржливи решенија за проблемите на младите.⁶

ПРОЦЕНКА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА МЛАДИТЕ ВО ПРОЦЕСОТ НА ТРУДОТ

Во почетокот на транзицијата постоеше незначителен интерес за младите како социо-демографска група која има свои интереси со што посебноста не беше легитимирана, ниту од страна на државата, ниту од другите релевантни чинители. Но, не помалку се заслужни и младите чија пасивност доведе до нивната општествена маргинализација.

Прва анализа за младински трендови беше спроведена во 2002 година врз основа на која се креираше Национална стратегија за млади во 2005 година (2005-2015).⁷ Иако стапката на невработеност беше многу висока (55% невработени млади во 2013) првата стратегија за вработување која ја опфати и невработеноста на младите беше креирана дури во 2015 година.⁸ Тоа зборува дека младинските политики имаат скорешен датум, а тоа се поврзува со донесувањето на втората Национална стратегија за млади (2016-2025). Според постоечките анализи целите на младинските стратегии не се остварени. Една од поважните причини е недостиг на политичка волја и неподготвеност на институциите – надлежни за спроведување на политиките.⁹ Исто така, причина е бавниот процес на креирање на законодавство со кое ќе се стимулира општествено активирање на младите и постоечките практики

⁵ Стапката на невработеност на младите од 15-29 години во 2018 година изнесувала 47,6% според податоците на Светска банка, [World Bank Group Western Balkans Regular Economic Report No.14 Higher But Fragile Growth 2018](#);

⁶ Свој придонес кон дијалогот имаа: **Ј. Пејковски**, Професор, Филозофскиот факултет – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ од Скопје; **А. Димитров** - Претседател на Организацијата на работодавачи на Македонија (ОРМ); **С. Трендафилов** - Сојуз на синдикати на Република Северна Македонија (ССМ); **Л. Јовевски**, - Професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, **М. Радуловиќ** – Професорка на Институтот за семејни студии на Филозофскиот факултет на Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ од Скопје; **А. Петковска** и **К. Миноски** – Професори на Институтот за социологија – Филозофски факултет, Скопје; **З. Илиески** – Извршен директор на Коалицијата на младински организации СЕГА; **Д. Низамовски** – Извршен директор на Младинскиот образовен форум; **Ѓ. Рафајловски** – Оперативен директор на Технолошкиот Парк – SEEUTechPark при Универзитетот на Југоисточна Европа; **С. Кузмановска** – ЈУРИДИКА, Асоцијација за правно-економски истражувања и едукација; **И. Ивановска** - Претседател на секција на млади Сојуз на синдикати на Македонија (ССМ). Дискусијата ја водеа и во неа учествуваа копретседавачите **Г. Маџоска** – Министерство за труд и социјална политика и **М. Ристеска** – Директор на Центарот за истражување и креирање на политики од Скопје.

⁷ „Основната студија за младинските трендови“ Институт за социологија, 2002, Филозофски факултет – Скопје.

⁸ Министерство за труд и социјална политика, [Стратегија за вработување 2016-2020](#).

⁹ Korunovska Srbijanko, Jana and others, Youth Educational Forum and Reactor, [Capitulation, confusion or resistance: Social capital among Macedonian high-school students](#).

на ad hoc иницијативи поддржувани од различни донатори чии цели не секогаш се комплементарни.¹⁰

Потребата од младински политики не е поради тоа што младите претставуваат општествен проблем, туку спротивно, општеството има проблем бидејќи е лишено од економскиот потенцијал на младите. Дури со носењето на Законот за младинско учество и младински политики (2020) се создава правен механизам за вклучување на младите во процесот на носење на одлуки, особено во градењето на младинските политики и програми.

Со цел да се дојде до повеќе податоци за факторите кои влијаат врз добивањето на достоинствена работа беше реализиран анкетен прашалник подготвен од експертскиот тим на млади во НКЕУ-МК (спроведен преку социјалните мрежи пред одржувањето на сесијата на 15 Јуни 2021 година.) На него одговорија 106 испитаници на возраст од 15-29 години, меѓу кои: 47% студенти, 26 % дипломирани со високо образование, 15 % магистри и доктори на науки, а останатите се ученици во средно образование. Само 22% од нив се вработени. Иако истражувањето не е репрезентативно и не беше спроведено според истражувачката методологија на правење на примероци, сепак одговорите упатуваат на определени тенденции кои ги поткрепуваат заклучоците од дискусијата во работната група. Според овие податоци, на младите незначително ѝ се познати активните политики и мерките за нивно вклучување на пазарот на трудот, иако сите мерки се од јавен карактер и објавени се на ВЕБ страницата на Агенцијата за вработување (АВРСМ). Проблемот за неинформираноста може да се поврзе со два аспекти: а) несоодветност и неразвиеност на системите за информирање на надлежните институции (МТСП, АВРСМ, општините)¹¹; б) малиот интерес на младите за пребарување на постоечките извори за можностите за вработување.

МЛАДИНСКА ГАРАНЦИЈА

Младинската гаранција е европска програма за инклузија на младите на пазарот на трудот креирана по големата економска криза во Европската унија во 2013 година кога стапката на невработеност на млади во ЕУ (просек) изнесуваше 24,4%, а во некои држави - членки и над 50%. Првата фаза на Младинската гаранција се спроведе од 2014-2020 година и таа опфати млади од 15-25 години кои четири месеци претходно го загубиле работното место или завршиле со формалното образование. Оваа програма дава можност: да се добие ново вработување; да се следи континуирана едукација за јакнење на вештини; да се изучува нов занает или да се биде практикант во претпријатијата. По пет години од почетокот на спроведување на мерката, бројот на невработени млади лица во ЕУ се намалил за 1,8 милиони, а стапката на невработеност на младите се намалила на 14, 9% (2019).¹²

¹⁰ Службен весник, Закон за младинско учество и младински политики, 2020, бр:10/2020.

¹¹ Постојат бариери во пребарувањето на ВЕБ страната на АВРСМ каде веројатно треба да се преуредат категориите и да се стават називи (клучни зборови) кои им се поблиски на младите. Но, проблем може да биде и тоа што младинските програми не се одделени од другите активни мерки.

¹² Proposal for a Council Recommendation on [A Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and replacing Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee](#).

Пандемијата предизвикана од вирусот ковид 19 значително ќе ги засегне и младите бидејќи новата економска криза го намали БДП на Унијата за 7,4 %. Новата криза ги намали шансите за прво вработување, но уште поголем проблем беа отказите од работа. Во услови на криза младите обично се меѓу првите кои ги губат работните места, особено во секторите кои ги опустоши пандемијата (туризам, хотелиерство, сезонска земјоделска работа, малопродажба и продажба на големо) каде што нема услови за работа од далечина, а оние кои ги задржаа работните места беа изложени на здравствен ризик. Исто така, значителен број на млади се наоѓаат во неформалниот сектор со нестандартни форми на вработување, без или со мала социјална заштита. Поради ваквите услови со двоен негативен ефект – пандемиска и економска криза, младите се најдоа во групата на посебно социјално загрозувани. Со цел да се намалат негативните ефекти во 2020 година Европскиот совет донесе одлука за засилување на Младинската гаранција применувајќи ги научените лекции од претходните фази. Имено, засилената Младинска гаранција ја зголеми старосната граница и опфати млади од 15-30 години со посебни мерки за намалување на родовиот јаз кој во текот на пандемијата порасна. Новиот пристап на ЕУ го носи насловот: „Поддршка за вработување на младите: Мост до работни места за следната генерација“¹³

Република Северна Македонија е првата земја која не е членка на ЕУ, а започна со имплементација на Младинската гаранција. Со оглед на високата бројка на млади без работа, кои ниту се во образование, ниту посетуваат обуки или статус на практиканти (31,2 %), (именувани со скратеницата NEET's¹⁴) Владата пристапи во имплементација на програмата Младинска гаранција која веќе беше дел и од Националната стратегија за млади 2016-2025.¹⁵ Основна цел на оваа програма е да им помогне на NEET's да дојдат побрзо до вработување преку стекнување на дополнителни квалификации и тоа сè во период од 4 месеци.¹⁶

Младинската гаранција во Република Северна Македонија започна како пилот проект во три општини во 2018 година, а атрактивноста на самата програма ги поттикна надлежните институции (МТСП, АВРСМ) да ја применат на целата територија на државата. Според официјални податоци, првата фаза опфатила 5.266 лица од кои 1.879 се вработиле со 41% пресметана ефективност. Во 2019 година Младинската гаранција вклучи 20.302 лица, а се вработиле 6.036 - ефективност од 35%. Во 2020 година биле вклучени 25.487 млади лица од кои 7.424 се вработиле со ефективност од 34%.¹⁷ Поголема ефективност е забележена во примената на мерките: *Субвенционирање на вработување и Практиканство*.

¹³ European Commission, [Youth Employment Support: A Bridge to Jobs for the Next Generation](#).

¹⁴ Not employed or involved in education or training (NEET).

¹⁵ Младите можат, Документ за јавна политика, [Подобрување на пристапноста до јавните услуги за вработување на младите во Северна Македонија](#).

¹⁶ Партнери во спроведувањето на Младинската гаранција се: Министерството за труд и социјална политика, Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, Националниот младински совет на Македонија, Министерството за образование и наука, Агенцијата за млади и спорт (АМС), Центарот за образование на возрасни (ЦОВ), Центарот за средно-стручно образование (ЦОО) и други.

¹⁷ Министерство за труд и социјална политика, [Ревидирана програма за реформи во вработувањето и социјалната политика](#), 2020.

Официјален извештај со резултати преку стандардни европски индикатори не е достапен до јавноста. Бројките со кои главно се оперира во јавноста се изјавите на официјални претставници на институциите (МТСП, АВРМ). Во врска со реализација на Младинската гаранција за позитивен пример се смета проектот во рамките на IPA II програмата “ЕУ за младите” кој се реализира во Полошки, Североисточен и Југозападен регион каде има голем бројот на млади лица кои припаѓаат на категоријата NEET.¹⁸

Во рамките на активностите на РГ-2 беа дадени повеќе забелешки за начинот на спроведување на Младинската гаранција. Една од позначајните забелешки се однесува на непостоењето на наменски буџет за финансирање на програмата и непостоење на посебно координативно тело одговорно за имплементација и извештајни процедури.

ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА МЛАДИНСКАТА ГАРАНЦИЈА

1. Со зголемувањето на опфатот на млади лица со Гаранцијата за млади опаѓа процентот на успешност;
2. Во суштина, не станува збор за нови мерки кои се насочени само за младите лица, туку истите се применуваат за сите невработени;
3. Предноста и новододадената вредност на Младинската гаранција е брзата реакција во третманот на младинската невработеност (4 месеци од завршување на образованието или губење на работното место);
4. Во Младинската гаранција можат да се вклучат само активните баратели на работа кои за прв пат се пријавуваат во АВРСМ (доколку од некакви причини не успеат да се пријават лично на шалтерите го губат правото да учествуваат во програмата). Не постои можност за електронско ажурирање на работниот статус;
5. Не постојат информации за опфатот на лицата и методологијата на регрутирање на вклучените лица;
6. Не постои посебен буџет за реализација на Младинската гаранција и не е одвоена како засебна мерка од Оперативниот план на АВРСМ;
7. Најголемиот број на вработувања не се остварени со Младинската гаранција, туку преку финансиска поддршка, односно преку: Субвенционирање на вработување и Финансиска поддршка за создавање нови работни места;
8. Јавноста нема пристап до индикаторите (стандарди) за мерливост на квалитетот на спроведување на програмите за вработување, како и на Младинската гаранција;
9. Незначителна улога на младинските организации при дизајнирање, спроведување и оценување на ефектите од спроведувањето на Младинската гаранција;
10. Претставници на младинските организации да се вклучат во обуките за менаџирање на Младинската гаранција, како и во спроведување на теренските актив-

¹⁸ Министерство за труд и социјална политика, [Во првите три месеци од пилот програмата „Младинска гаранција“ вработени 419 лица.](#)

ности за мапирање и регрутирање на младите за вклучување во Младинската гаранција;

11. Недоволно развиен институционален систем на информирање и комуникација со младите (особено во руралните средини) за младинските програми и другите мерки од Оперативниот план на АВРМ;

Според изјавите на работодавачите, најуспешна мерка која придонесува за отворање на нови работни места е Програмата за самовработување бидејќи многу од новите претпријатија уште во основањето вработуваат млади лица. Во поглед на перцепцијата на претприемништвото, резултатите од НКЕУ-МК анкетата покажуваат дека младите имаат интерес за водење на сопствен бизнис (66% одговориле позитивно), а останатите кои одговориле негативно истакнале дека причината поради која не би започнале сопствени бизнис е немањето на почетен капитал. Тоа укажува дека младите не се запознаени со мерките за поддршка на претприемништвото, но и за други извори на финансирање за отпочнување на бизнис. За да се зајакне претприемничкиот дух кај младите неопходно е усвојување на претприемничка култура уште во раните степени на образование, преку различни форми на неформалното образование, медиумски кампањи и други иницијативи.

Според податоците од анкетата, 68% од испитаниците истакнале дека незначителни се иницијативите на општините за информирање на младите за активните мерки за вработување. Исто така, за 70% локалните медиуми ретко емитуваат содржини за активните политики, како други позитивни претприемачки практики. Младите изразуваат потреба од учество на семинари, младински конференции и други активности со цел да добијат повеќе информации за можностите за вработување во локалните средини. Практиките од развиените држави покажуваат дека за претприемништво треба да се учи уште во раната возраст. Во минатото, пред да се појави масовното образование, децата на практичен начин ги учеле работните вештини. Масовното образование ги разделува (временски и просторно) процесите на учење и работа. Дипломата сама по себе не е професија без работното искуство.

Со оглед на фактот дека најголем број на млади живеат со нивните родители (според НКЕУ-МК анкетата 86,8%) се претпоставува и големо влијание на родителите врз нивните животни одлуки. Поради тоа е потребен посеопфатен систем на информирање за можностите за вработување на кој ќе ги опфати и родителите. Експертите на РГ2, посочија дека солидна форма за сеопфатно информирање би претставувале родителските совети во основните и средните училишта. Активни родителски совети каде повремено би гостувале стручни лица за младински прашања (експерти за кариерно советување, експерти за пазарот на трудот, претприемачи) би придонеле за јакнење на процесот на претприемничка (ре)социјализација во духот на новото време. Неопходно е да се разобличи митот на „петките“ т.е. притисокот кој го вршат родителите врз наставниците за добивање на високи оценки. Далеку е од нормална ситуацијата кога сите деца во еден клас имаат одличен успех.

Дискусијата во РГ 2 покажа дека постои голема потреба и во нашата средина да бидат истражувани карактеристиките на новата генерација на млади „Z“ генерација (но и за онаа претходната т.н. милениумска „Y“). Во меѓународните научни анализи веќе има солидна информативна база за карактеристиките на оваа генера-

ција кои често се меѓусебно противречни (M. Dimock 2019). Според меѓународните анализи на новите генерации на млади им се даваат следните карактеристики: значително љубопитни, трагачи по факти, имаат самодоверба, толерантни и со многу високи очекувања. Исто така, се одликуваат и со исклучителна желба за напредување, жед за професионализација, претприемнички дух и посакуваат висок животен стандард. Но, според другивидувања младите се: мрзеливи, суетни, самоувверени, неподготвени за одговорност и поради комодитет остануваат да живеат со своите родители од кои очекуваат безусловен заштитнички однос. Веројатно мозаикот за карактеристиките на младите содржи елементи од двата модели, но сепак тие не можат да бидат целосен одговор за карактеристиките на младите во нашата држава.¹⁹

ПРАКТИКАНСТВО

Според постоечките анализи ниското ниво на вработливост на младите се поврзува со неразвиеноста на кариерното насочување и отсуство на менаџмент за кариерен развој.²⁰ Со оглед на овој факт практиканството претставува исклучително значајна алатка за добивање на првата работа и за стекнување на работно искуство неопходно за подобро позиционирање на отворениот пазар на труд.

Според податоците од анкетата на НКЕУ-МК практиканството претставува мерка која значително повеќе ѝ е позната на младите. Се проценува дека оваа мерка овозможува побрзо и полесно се дојде до првото вработување. Законот за практиканство²¹ целосно го регулира начинот на ангажирање на практиканти. Оваа мерка се покажа корисна и за работодавачите кои имаат можност, не само да дојдат на полесен и побрз начин до адекватна работна сила, туку и да оформат кадри според потребите на претпријатијата. Исто така, мерката е погодна за младите бидејќи практиканството, покрај можностите за стекнување на практични вештини обезбедува и плата (во законски одреден износ). Со практиканството младите работници го решаваат проблемот на недостиг на работно искуство кое секогаш преставува посебен услов за вработување.

Може да се заклучи дека Законот за практиканство е во согласност со потребите на младите, но и со потребите на пазарот на трудот. Ограничувачки аспекти на Законот, а може да се смета и како поволност за младите, е одредбата дека еден практикант може да биде ангажиран од страна на работодавач само еднаш со траење од шест месеци. Продолжување на практиканството не е законски со што работодавачите, доколку сакаат да го задржат истиот вработен, ќе треба да го вработат, што во практиката се случува често.

Во анкетата на НКЕУ-МК беше поставено и прашањето: *Што е за тебе најважно за да прифатиш вработување на одредено работно место?* Одговорите покажуваат дека за поголем број на млади (69%) најзначајно е сигурното работно мес-

¹⁹ Hendrix, Michel and others, [The Millennial Generation Research Review](#), The National Chamber Foundation, 2012.

²⁰ Национален младински совет, [Младинско вработување - Клучни предизвици за политиките на западен Балкан](#).

²¹ Службен весник на РСМ [бр.98/19](#).

то, за 60% значајни се можностите за професионален развој, а значењето на платата е на трето место (49%). Експертите во дискусијата повеќепати укажаа на фактот дека мотивацијата на младите за иселување не ја гледаат само во ниските плати, туку и во малите шанси за професионален развој, како и во непочитувањето на професионалните критериуми при вработување.

Европската унија посветува значително внимание на развој на методологија на учење преку работа. Особено се истакнува значењето на *Мрежата на претпријатија за практиканство* – проект финансиран од ЕУ чија цел е да им помогне на образовните институции и на центрите за тренинг во успешното пренесување на претприемнички вештини.²² Долгогодишното искуство на мрежата која вклучува над 7 000 членки (претпријатија, образовни институции, тренинг центри, државни институции) веќе поседува стандардизирана методологија за претприемничко мотивирање, стандарди за едукација, размена на практики и информации за развој на учењето преку работа.

Позитивна практика во нашата средина е SEEU/TechPark кој работи во рамките на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово оформен во 2013 година чија цел е да ги воведо студентите во светот на претприемништвото, да ги мотивира и охрабри да започнат свој бизнис давајќи им почетна поддршка (простор, развој на идеја, решенија, know how, постојана комуникација, мониторинг и друг вид на поддршка). Овој технолошки парк особено е насочен кон иницирање на start up претпријатија во доменот на новите технологии, стимулирајќи иновации и мрежно поврзување. Ваквите платформи ги приближуваат претпријатијата кон образовните институции, односно до човечките ресурси овозможувајќи селекција уште во образовниот процес.

Во 2019 година се воведо т.н. дуално образование (пилот проект во 7 училишта) чија цел е приближување на образованието кон потребите на пазарот на трудот, според примерот на стручното образование во Швајцарија и Германија. Вакво вид на образование ќе им овозможи на учениците да го комбинираат теоретското знаење кое го стекнуваат на часовите со практичното кое би го стекнале во некое претпријатие. Од ваквото партнерство меѓу образовните институции и компаниите бенефит имаат учениците кои, освен работни вештини, можат да стекнат увид во постоечките занимања и да го изберат за нив прифатливото. Бенефит имаат и работодавачите кои ја обликуваат работната сила според нивните потреби придонесувајќи за отворање на пазарот на трудот. Се очекува натамошно развивање на овој систем кој во почетокот предизвика слаб интерес кај учениците, но кој континуирано се зголемува. За да се стимулира запишување во средните стручни училишта и за да се поттикне вработувањето во производството, се донесе Законот за младински додаток со кој се дава дополнителна финансиска поддршка на младите до 23 години кои се вработени во во производствени дејности (додаток на нивната плата). Правото на младинскиот додаток во висина од 3.000 денари месечен износ во 2020 година го искористиле 3.474 лица.

²² Проектот започнува во 1993 година како граѓанска иницијатива со оригинален назив: [Practice Enterprise Network \(PEN Worldwide\)](#).

ОБРАЗОВАНИЕ И ПОЛИТИКА ЗА МЛАДИ

Образованието е значаен сегмент од општествено-културолошката матрица на младите. Но, овој заклучок важи само за формалното образование бидејќи мотивацијата е главно поврзана со добивањето на диплома. Основното и средното образование се задолжителни, но оваа тенденција продолжува и во високото образование со што се добива впечатокот дека секој мора да студира. Во тој контекст се зборува дека пазарот на трудот изобилува со високо образована работна сила вклучувајќи лица со магистерски и докторски дипломи која го креира ефектот на преобразованост на младите. Меѓутоа, високата стапка на невработени млади укажува на голем јаз меѓу образованието и побарувачката на работна сила на пазарот на трудот. Голем број на млади го решаваат својот статус со продолжување на образованието, но без да имаат конкретен професионален концепт. Анкетата на НКЕУ-МК покажува дека, 77,4% од анкетираниите одговориле дека, и кога би имале можност да најдат достоинствено работно место по завршувањето на средното образование, задолжително би продолжиле со студирање.

Во однос на другата страна на пазарот на трудот карактеристична е незначителна побарувачка за високо перформантни работни места. Тоа се должи на ниските развојни и иновативни капацитети на економијата. Ниската продуктивност на трудот и несоодветните деловни стратегии на претпријатијата придонесуваат за нивна зависност од државата која, не е само најголемиот работодавач, туку и најсолентен клиент.

Во националниот општествениот контекст недостасува компонентата – иднината на трудот²³ која во светските програми за вработување се поврзува со отворање на „зелени работни места“ кои се поврзуваат со областите: заштита на животната средина (обновливи извори на енергија), производство на нови материјали за градежништво, развој на вештини за дигиталната област и слични на нив. Размислувањата за иднината на трудот ја покажуваат виталната улога на човечките ресурси (стекнување на нови вештини и квалификации).

Интересот за неформално образование на младите е незначителен. Во Европската унија неформалното образование е составен дел на Европската социјална политика и уреден со повеќе директиви. Овој систем им дава можност на младите за развој и усвојување на нови вредности поврзани со работата, вештини и компетенции кои се различни од содржините стекнати во формалното образование. Подеднакво значење им се дава на т.н „меки вештини“ (креативност, адаптивност, комуникациски вештини, иновативно мислење, вештини за презентирање и слични) и на т.н. „тврди вештини“, познати како STEM (Science, Technology, Engineering, and Math)²⁴ вештини кои ќе го олеснат разбирањето на науката и нејзина примена во решавање на проблеми, примена и иновирање на нови технологии, истражувачки вештини – проектен менаџмент, рационалното мислење и примена на математиката. Големи се напорите овие вештини да се стекнуваат и преку формалното образование.

²³ International Labour organisation, [L'avenir du travail que nous voulons: un dialogue global](#), 2017.

²⁴ Cedefop, [EU SKILLS PANORAMA 2014](#).

Еден пример од практиката кој на сесијата беше пренесен од експертката од Република Словачка укажува на еден модел на учење преку работа со кои учениците во средните училишта се воведуваат во претприемништвото.²⁵ Имено, со пет часа неделно учениците во самото училиште симулираат вработеност во некоја замислена компанија. Оваа симулација е менторирана од тренери кои ги развиваат перформансите на учениците во замислената компанијата. На пример, ако е тоа компанија од доменот на трговијата, тогаш се работи на развивање на вештини за препознавање на квалитет на производите што се продаваат, маркетинг и пристап кон потрошувачите, претприемачка култура и друго.

Во центрите за реализација на неформалното образование во Република Северна Македонија се прават обиди за следење на европските практики, но сепак овој систем има потреба од прилагодувања според потребите на пазарот на трудот. Постоечките анализи покажуваат дека постои ниска свест кај населението за можностите и бенефитите од образованието за возрасни. Исто така, забележен е слаб интерес на компаниите за развој на системи за учење на работното место, практичната обука или практиканството.²⁶

ПОЛИЊА НА ДИСКРИМИНАЦИЈА НА МЛАДИТЕ

Според Законот за спречување и заштита од дискриминација возраста, исто така, е основа за дискриминација.²⁷ Меѓутоа, анализирајќи ја проблематиката на младите се воочува дека критериумот возраст многу често оди заедно со другите дискриминирачки фактори, особено социјалното потекло, политичката припадност, родот, етничка припадност и други фактори.

Во РС Македонија се практикуваат критериумите на Европската повелба за човековите права и т.н. Отворен модел на дефинирање на основите на дискриминацијата каде се наведени неколку основи при што листата се остава отворена со додавање на „и друга основа или статус.“ Тука судовите и другите надлежни тела имаат одредена слобода при определувањето кои лични карактеристики или статуси ќе може да се сметаат за заштитени во тој отворен дел.²⁸ Според мислењата на аналитичарите дискриминацијата според возраста е помалку застапена од другите основи на дискриминација и приближно изнесува 20%. Дискриминацијата е особено присутна при вработувањето на младите, политичката дискриминација и дискриминација по основ на платите.²⁹

Во врска со загрижувачкиот проблем поврзан со иселувањето на младите не постои официјален податок. Неофицијално, во изминатите три децении приближно 500.000 лица мигрирале во други држави од економски причини. Загрижувачка е таа бројка, но уште позагрижувачки треба да бидат податоците од анкетите, вклучу-

²⁵ Ivana Ulična, PhD, Slovak Foreign Policy Association. Проектот е спроведен од страна на Министерството за образование на Р. Словачка во партнерство со компаниите.

²⁶ Центар за доживотно учење, [Валидација на неформалното и информалното учење во Европската Унија и препораки за Македонија](#).

²⁷ Службен весник на РСМ, [бр. 258/20](#).

²⁸ [Водич за основи за дискриминација. Организација за безбедност и соработка/OSCE](#).

²⁹ Лазар Јовевски, Професор, Правен факултет „Јустинијан први“ - Скопје, 9-та сесија на РГ - 2.

чувајќи ја и оваа на НКЕУ-МК каде 48% од младите изјавија дека ќе ја напуштат државата. Мотивацијата за иселување, меѓутоа, не е само од економска природа. Во прашање е целокупниот општествен контекст кој не дава можности за личен, културен и професионален развој. Освен иселувањето во странство, загрижувачки е процесот на депопулација на селата и мигрирање кон градовите. Главниот проблем во руралните средини е недостиг на инфраструктура за нормализирање на економските и другите животни процеси на младите (образование, снабдување, култура). Пандемијата придонесе за зголемување на јазот меѓу руралните и урбаните центри.

Во речиси сите анализи за општествени прашања (младински и не младински) се констатира силно политичко влијание. Според резултатите од анкетите, излезноста на младите на последните парламентарни избори (2018) била 60 % што покажува дека тие претставуваат клучна група која влијае на изборниот резултат. Исто така, анкетите покажуваат дека 17,3% од младите биле членови на политички партии.³⁰ Ваквиот интерес се должи на доминацијата на политичките партии во целиот општествен живот кои, исто така, имаат воспоставено целосна контрола врз вработувањата во јавниот сектор. Тоа го покажуваат и резултатите од НКЕУ-МК анкетата каде како фактор со најголемо влијание врз вработувањето било наведено членството во политичка партија. Меѓутоа, мала е застапеноста на младите на функции каде се донесуваат одлуки (парламент, општински совети, јавна администрација).

Политичката дискриминација се препознава во ситуации кога се јавува преферирање или исклучување според членството во политичка партија или приврзаност кон одредени политички идеи. Овој вид на дискриминација е највидлива при вработувањето и таа го руши целиот концепт на пазарот на трудот станувајќи избран механизам на владеечките политички коалиции. Тоа е еден од аргументите кои го објаснуваат зголемениот интерес на младите за политика, а намалениот интерес за претприемништво. Политичките партии делуваат реверзибилно на процесот на општествено активирање на младите.

Во вкупната структура на вработените, групата на млади од 15-29 години била застапена со стапка од 15,9 %. Жените на истата возраст биле застапени со 16,1% што зборува дека во самата група на млади (структурата само на младите) не е карактеристичен родов јаз во поглед на вработувањата. Во просек времето на добивање на првата работа по дипломирањето е 31 месец. Главно младите се вработуваат на несигурни работни места, на работни места со мал број на работни часови, со несоодветни квалификации и за нив е карактеристична т.н. *подвработеност* (underemployment) која изнесува 12,6 % (Petreski Blagica and all, 2019).³¹

Во врска со дискриминацијата е и прашањето за „правична застапеност“ која претставува политички насочена законска мерка за вработување на лица од малцинските етнички групи. Дебатата за ефектите од примената на овој принцип на вработување не треба да се сфати како спротивставување на инклузијата на мла-

³⁰ Цеков, А. (2018). *Извештај за Индексот за младински развој во Македонија за 2018 година* Прилеп: Коалиција на младински организации СЕГА.

³¹ Finance Think, Policy study 22, [Analysis of youth underemployment in North Macedonia, Montenegro and Serbia](#).

дите од помалубројните етнички групи, туку апел да се применуваат критериумите за избор на работната сила според вештините, квалификациите и знаењата со цел да се елиминира чувството на чиста политичка дискриминација кај другите.

Негативен ефект од политичката дискриминација е опаѓањето на довербата кон институциите. Градењето на мостови за вработување преку политичките партии влијае на целосна ерозија на институциите и ги суспендира професионалните и етичките критериуми на одговорност, а со тек на време самите институции симулираат функционалност. Решението според експертите на НКЕУ-МК е јакнење на знаењето на младите за механизмите на функционирање демократијата, подетално запознавање со природата на политиката преку зајакнување на граѓанското образование, вклучување на младите во јавни дебати, формирање на дебатни клубови со цел да се стекнат со говорнички вештини. Меѓу образовните содржини задолжително да се посвети внимание на човековите права и слободи.

Платите се често дискутирана тема кај младите, кај вработените млади, но и кај младите кои се подготвуваат за влез на пазарот на трудот. Младите често го поставуваат прашањето: *Дали вредеше толку учење за да примам минимална плата?* Дилемата е реална бидејќи првата плата која ја добиваат младите не ги мотивира за поголема посветеност и креативност на работното место. Системите на плати во јавната администрација се разликуваат од системите во приватниот сектор. Во јавниот сектор платата се утврдува врз основа на однапред дефинирани критериуми според работните места што го создаваат ефектот на предвидливост и сигурност, а во приватниот сектор за платата одлучува работодавачот што значително влијае врз појавата на ефектот на несигурност. Оттаму, попривлечни се работните места во јавниот сектор, не само поради висината на платата, туку и поради ефектот на сигурност (редовни плати, поволни услови за работа, можности за градење на кариера, важењето на работничките права). Според податоците, голем дел од работната сила (над 69%) заработува плата околу просечната плата (28.668 денари).³² Само 4% од вработените имаат плати над 51.000 што се смета за висока плата (приближно 850 ЕУР). Најниски се платите на вработените до 24 години, а највисоки на вработените од 35-44 години.³³

За време на кризата предизвикана од ковид 19, висината на платите опаѓа за 1,8%, меѓутоа процентот на намалени доходи кај младите бил 2,5%. Овој тренд покажува поинаков пристап на кризните политики кон младите сметајќи ги за помалку загрошена популација која може полесно да го преброди овој период под покривот на семејствата. Во пандемијата, голем број на млади ги загубија своите работни места бидејќи главно се вработуваат (привремено) во економски гранки кои беа целосно блокирани од вонредните мерки за спречување на ширењето на пандемијата (угостиелство, туризам). Една од причините за пониските плати на младите е додаток на платата за работниот стаж чија висина е законски определена (0,5% на годишно ниво). На пример, вработениот со работен стаж од 20 години би имал за 10% поголема плата

³² Државен завод за статистика, Соопштение, Бр. 4.1.23.83 [Просечна месечна исплатена нето-плата по вработен, јули 2021 година](#).

³³ Плати во Македонија - [Mojaplata.mk Paylab](#) – платформа за истражување на платите; [Плати во Македонија -Mojaplata.mk](#)

од почетникот. Но, ова не го менува заклучокот платите се ниски и не обезбедуваат достоинствено живеење и во другите групи според возраста.

Еден повидлив процес на дискриминацијата се забележува кај вработените со работни договори на определено време (времени вработувања). Главно се работи за млади луѓе кои се ангажираат со договор, а по завршувањето на договорот со истите се склучува нов договор од истиот вид – постапка која може да се повторува во период од 5 години колку што дозволува Законот за работни односи. Вработените со определено работно време не ги уживаат работните права. Освен основната плата овие вработени не можат да користат бенефиции и други бонуси, не се дел од работниот колектив и немаат право да учествуваат во работните тела. Голем дел од вработените младите не се синдикално организирани. Оттаму, се наметнува потребата: Договорите (за определено работно време) склучени со едно лице да бидат ограничени на период најмногу до една година, наместо до пет години.

Темата за платите е сложена, а секоја препорака која ќе биде предложена, а да не поврзана со економскиот систем би претставувала само литературно изразување. Платите се поврзани со продуктивноста на трудот и економските капацитети на државата. Станува збор за прашања кои се решаваат на долг рок и се однесуваат на промени во економските политики, кои сепак, не можат да бидат елиминирани од ниеден дискурс за платите.

ПРЕПОРАКИ

ДЕВЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 2

06.07.2021

ТЕМА: „МЛАДИТЕ И ВРАБОТУВАЊЕТО: ШТО СТОИ НА ПАТОТ ДА СЕ ДОБИЕ ПРИСТОЈНА РАБОТА“

1. Поради ниските почетни плати на младите кои не обезбедуваат достоинствено живеење и кои го поттикнуваат нивното иселување во други држави, се препорачува: Социјалните партнери и другите заинтересирани страни да отпочнат дијалог за Нов договор за плати.
2. Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија (АВРСМ), како и другите засегнати страни, да ја разгледаат можноста за одделување и осамостојување на мерката Младинската гаранција од другите активни мерки за поголема вработливост, да определи посебен буџет за нејзина имплементација и да го зајакне менаџмент во сегментот на мапирање и информирање на младите за самата мерка.
3. За да се проценат ефектите од програмите за вработување на младите, МТСП и АВРСМ да го зајакнат сегментот евалуација ex ante (претходна проценка на програмата) и евалуација и ex post (две години по имплементирањето) користејќи ја европската методологија (индикатори) и истите да бидат достапни за јавноста.
4. При креирањето на стратегиите, акциските планови и програмите за вработување на младите, како и при нивната имплементација, мониторингот и евалуација, МТСП и АВРСМ да вклучат поголем број на организации на млади со што ќе се зголемат можностите за воспоставување на континуирана комуникација со младите (информирање и повратна информација за ефектите од преземените активности).
5. МТСП и другите релевантни чинители кои учествуваат во керирањето на младинските политики да ги земат предвид регионалните аспекти произлезени од конкретни проучувања на потребите на секој регион поединечно (според поделбата на планските региони) бидејќи условите не се еднакви насекаде.

06.07.2021

6. Министерството за образование и Бирото за развој на образованието да иницираат дијалог за зајакнување на граѓанското образование (со факултетите кои профилираат кадри, граѓански здруженија, едукативни агенции и други). Целта е да се подобрат наставните програми и да се иновираат форми преку кои учениците во основните и средните училишта ќе се запознаат со механизмите на функционирање на демократијата, а пред сè да се развијат вештини за водење на дијалог (ораторски вештини и вештини за слободна јавна комуникација).
7. Поради јасно изразениот недостиг од информации за работните можности на младите во локалните средини се препорачува: Министерството за локална самоуправа да иницира активности за јакнење на локалниот комуникацискиот систем (заедничко содејствување меѓу општините, локалните медиуми, граѓанските здруженија).
8. Министерството за образование да преземе иницијативи за одржување на почести родителски форуми во основните и средните училишта (со гостување на експерти за младински прашања, кариерно насочување, претприемачи) со цел посеопфатно информирање за можностите на младите во променливите услови.
9. Со оглед на позитивните ефекти на мерката практичнаство се препорачува да се зголеми бројот на лицата корисници над бројот од 1575 лица определен со Оперативниот план.
10. Да се преуреди ВЕБ страната на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија со отворање на нова категорија (прозрече на насловната) која стриктно ќе се однесува на младинските програми.
11. Бидејќи голем број на млади лица се ангажираат со работни договори на определено време се поддржува препораката на синдикатите: МТСП да ја разгледа можноста за намалување на периодот во кој едно лице континуирано ќе биде работно ангажирано на определено работно време, односно од пет да се намали на една година.
12. За рано откривање на индивидуалните капацитети за извршување на определена професија му се препорачува на Министерството за образование да ја разгледа можноста за водење на дневник од страна на стручните тимови во основното образование (психолози, педагози, социолози) во кој ќе ги бележат индивидуални перформанси на секој поединечен ученик во текот на образованието, а на крајот од основното образование да биде оформен званичен документ со стручно мислење за професионално насочување.
13. Министерството за образование да го подржи (финансиски и организациски) креирањето на научно-технолошки паркови (по примерот на оние кои веќе функционираат во државата) со цел поттикнување на претпримеништвото, запознавање на студентите со начинот на функционирање на бизнисите, како и други корисни информации во обликување на идните занимања.
14. Со цел да се поттикне враќањето дома на иселените млади (но и другите иселеници) Владата на Република Северна Македонија да ја разгледа можноста за креирање на посебни програми за инвестициски можности (даночни олеснувања и слично), како и друг вид на поддршка и логистика.
15. Владата на Република Северна Македонија да ја разгледа можноста за воведување на активни мерки за поттикнување на аграрното претприемништво кај младите (развој на инфраструктура, субвенционирање за купување - или доделување ненаселени куќи и земја за обработување) со што ќе го поттикне враќањето на младите во руралните средини.
16. Со оглед на фактот дека професионалното профилирање на младите започнува во текот на средното образование се предлага проширување на модлот на дуалното образование со тоа што ќе се зголемат бројот на часовите за практичнаство со можности за соодветна парична компензација на учениците.



ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ЕФЕКТИВНА ИНТЕГРАЦИЈА НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ/ИНВАЛИДИТЕТ

ВОВЕД

Според Светската здравствена организација лицата со попреченост /инвалидитет сочинуваат 15% од популацијата која и во светски рамки наидува на тешкотии во нивното економско активирање. Во помалку развиените држави овие лица имаат уште поголеми бариери за вклучување во работниот процес, каде што не се повеќе од 20 проценти. Иако државите го регулираат начинот на вклучувањето на лицата со попреченост на пазарот на трудот според своите социјални традиции и економски услови, сепак видливи се заложбите за почитување на меѓународните конвенции кои се однесуваат на подобрување на условите за живот и работење на овие лица.²

Правото на работа, кое е опфатено во бројни меѓународни документи, важи за сите лица и подеднакво се однесува и на лицата со намалена работна способност кои се вбројуваат во т.н. ранливи групи на пазарот на трудот.³ Прв обврзувачки меѓународен акт кој ги утврдува правата на лицата со попреченост/инвалидитет е Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите нации од 2006 година⁴. Според Уставот на Република Северна Македонија (чл. 118), ратификуваните меѓународни конвенции се дел од националното законодавство и не може да се изменуваат со закон.

Иако во Република Северна Македонија низ годините се работеше на подобрување на условите за вклучување на лицата со инвалидност, сепак јавната свест не се подигна на задоволително ниво. Стереотипите, неприфаќањето и неразбирањето на материјата, како и други бариери, придонесоа за несоодветна примена на концептот за економска независност на лицата со попреченост/инвалидитет.

¹ Лазар Јовевски, Професор, Правен факултет, континуиран експерт во НКЕУ-МК, 10-та сесија на РГ-2, на тема: *Предизвиците во вклучувањето на лицата со попреченост на пазарот на трудот: европски практики и национални можности* (04.03.2022 година).

² Оваа анализа се базира на истражување на нормативната рамка и на други информации добиени од секундарни извори. Исто така, значаен извор на информации е 10-тата сесија на Работната група 2.

³ [Меѓународната декларација за човекови права](#): Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права; Европската социјална повелба; Европската повелба за фундаментални права и Директивата на Советот на ЕУ – 2000/78/ЕС за еднаков третман во вработувањето и професијата. Декларацијата за основните начела и права на работа (МОТ 1998) и Декларацијата за социјална правда поради праведна глобализација (МОТ/2008).

⁴ [Конвенција за правата на лица со инвалидност](#), 13 декември 2006 година
Република Северна Македонија е потписник на оваа Конвенција (30 март 2007 г.), како и на Факултативниот протокол на Конвенцијата (29 јули 2009 г.), ратификувани на 5 декември 2011 година.

ЕВРОПСКАТА РАМКА ЗА ИНКЛУЗИЈА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ/ИНВАЛИДИТЕТ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ

Во рамките на ЕУ, уште во основачките договори, се истакнуваат заложбите против секаков вид дискриминација. Во Европската социјална повелба⁵ е наведено дека лицата со попреченост имаат право на приход кој ќе им овозможи достоинствен живот, услуги кои им овозможуваат непречено учество на пазарот на трудот и работна средина адаптирана на нивните потреби⁶. Инклузијата на лицата со намалена работна способност е еден од високите приоритети на Европската Унија, што е обврска и за државите со кандидатски статус, каква што е Република Северна Македонија. Во насока на креирање на поволен општествен амбиент, ЕУ иницира на промени во културите што ги обесхрабруваат лицата со попреченост кои го отежнуваат нивното вклучување на пазарот на трудот. Исто така, за ефективно остварување на целите е финансиската рамка на Европскиот социјален фонд, како и други активни мерки развиени во Европскиот социјален модел.

Меѓу документите на Европската Унија е Директивата 2019/882, која има за цел да го подобри функционирањето на внатрешниот пазар, подобрувајќи ја достапноста на производите и услугите за лицата со попреченост, со тоа што ги отстранува правните бариери создадени во земјите-членки. Според Директивата, бизнисите ќе имаат бенефит од заеднички правила, што доведува до намалување на трошоците и до полесно прекугранично тргување, со што ќе се зголемат пазарните можности.

Директивата на Советот 2000/78/ЕЗ од 27 ноември 2000⁷ година за воспоставување општа рамка за еднаков третман во вработувањето и занимањето е насочена кон спречување на дискриминацијата врз основа на религијата или убедувањето, попреченоста, возраста или сексуалната ориентација во однос на вработувањето и професијата, со цел да се воведат принципот на еднаков третман во земјите-членки. Во чл. 5 од оваа Директива се предвидува обезбедување разумни (соодветни) услови во просториите на работодавецот. Ова значи дека работодавците ќе преземат соодветни мерки, каде што е потребно во одреден случај, за да му овозможат на лицето со попреченост да има пристап, да учествува или да напредува во вработувањето или да помине обука, освен ако таквите мерки не би значеле несразмерно оптоварување на работодавецот.

Покрај тоа, лицата со попреченост се опфатени и во Европската социјална повелба⁸, а Комисијата ги поддржува земјите-членки во спроведувањето на Конвенцијата на ООН преку фондовите на ЕУ и Европскиот семестар.

⁵ [Европска социјална повелба](#) (ревидирана), Стразбур, 3 мај 1996 година

⁶ Чл. 13 од [Европската социјална повелба](#). [Право на социјална и медицинска помош](#), ст. 1 – „Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на социјална и медицинска помош, страните-договорнички се обврзуваат: да обезбедат дека секое лице кое не располага со доволни извори на приходи и кое не е способно само да ги обезбеди тие приходи или да ги добие од друг извор, особено бенефиции според шемите за социјална сигурност, да може да добие соодветна помош, а во случај на болест, неопходна нега во зависност од неговата здравствена состојба.“

⁷ [Директивата на Советот](#) 2000/78/ЕЗ од 27 ноември 2000

⁸ [Европска социјална повелба](#) (Ревидирана), Стразбур, 3 мај 1996 година – Дел 1

Според експертите на НКЕУ-МК, Меѓународните стандарди и европските директиви се основа за регулирање на правата на лицата со попреченост/инвалидитет. Според алтернативниот извештај на Европската платформа, на лицата со хендикеп и на европско ниво нема доследна примена на одредбите од Конвенцијата особено изразена во родовиот јаз, разликите во платите, учеството на пазарот на трудот и за вклучување на вештачката интелигенција во работниот процес која како асистивна технологија е клучна за одредени граѓани со хендикеп.⁹

Во последниот Извештај за напредокот на земјава во делот за европските стандарди за социјална политика и вработување, беше наведено дека земјава е умерено подготвена, со нотирање, меѓу другото, дека во текот на оваа година треба да се продолжи со спроведување мерки за активирање на долгорочно невработените и неквалификуваните лица, вклучувајќи ги жените, лицата со попреченост и Ромите, и да се обезбеди соодветно следење и оценување на таквите мерки. Исто така, беше препорачано да се продолжи со обезбедување помош за сите ранливи групи во општеството, и да се поддржи и измени системот за социјална заштита со подобри врски и во однос на мерките за активирање на вработување и во однос на социјалната инклузија.¹⁰

Меѓутоа, долгорочното вработување на Ромите и на нискоквалификуваните невработени лица и лицата со попреченост, и понатаму останува предизвик. Привремените социо-економски мерки, кои ги креираше државата за справување со последиците од пандемијата на ковид-19 ги опфати и ранливите категории, но сепак неопходен е еден долгорочен и стабилен систем на поддршка. Државата треба посериозно да се посвети на имплементацијата на мерките за професионална рехабилитација и вработување на лицата со попреченост во рамките на програми кои вклучуваат услуги за професионална рехабилитација за лицата со попречености, субвенции за вработување, адаптирање на работниот простор и вработување лични асистенти.

ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ/ИНВАЛИДИТЕТ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ: МЕЃУ НОРМАТИВНАТА РАМКА И ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ

Во Република Северна Македонија учеството на лицата со намалена работна способност наидуваат на бројни бариери. Овие лица тешко доаѓаат до вработување. Без оглед на причините (системски или индивидуални), нивната конкурентност на пазарот на трудот е значително помала. Тоа се должи на нискиот степен на образование поради недоволниот степен на инклузија во високообразовниот процес, незаинтересираноста на компаниите за нивно вработување со уверување дека тие лица ги зголемуваат трошоците, но и поради предрасудите и недоволно развиената јавна свест за прифаќање на различностите. Иако постојат активни мерки за нивно вработување, меѓу кои и финансиска поддршка за компаниите кои ќе ги вработат, ситуацијата е далеку од охрабрувачка. Лицата со намалена работна способност досега најчесто се вработуваат во т.н. заштитни претпријатија, при што мотивација за вработување на лицата со попреченост/инвалидност било искористувањето на па-

⁹ Елена Кочоска, Здружение на граѓани „Полио плус“, 10-та сесија на РГ-2

¹⁰ [Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2021](#), стр. 97

ричните средства од специјалниот фонд на државата наменет за поддршка при вработувањето на овие лица.

Вработувањето на лицата со попреченост се уредува со Уставот¹¹ и со други засебни закони.¹² Еден од законите кој директно ја регулира материјата, е Законот за вработување на лицата со попреченост,¹³ кој ги утврдува нивните права при вработувањето и професионалната рехабилитација, но сепак не се применува соодветно. Нотирали се бројни прекршувања и злоупотреби од страна на работодавците.

Препораките на релевантните чинители во оваа област е суштинско унапредување на системот за професионална рехабилитација и процена на работната способност преку вклучување на независни тела (мултидисциплинарни) кои ќе можат на ефикасен начин да прават индивидуални процени – систем на персонализација: однос индивидуа vs. работно место, како и подобрување на системот на професионално ориентирање. Индивидуалните процени на степенот на работната способност се исклучително значајни за да се обезбедат оптимални услови за работа и да се избере најсоодветното работно место за лице со одредена попреченост, кое, пак, ќе кореспондира на квалификациите и на можностите на лицето за извршување одредена работна задача. Во овој процес значително ќе помогне вклучувањето на лицата со попреченост во системот на професионално ориентирање. Правилното насочување на лицата со попреченост, како што веќе напоменав, е клучно да се направи во текот на самиот образовен процес за да се подготви лицето за активно вклучување на пазарот на трудот и за непречено извршување на работните задачи со потенцијал за кариерно напредување.

Иако правото на работа е уставно загарантираното право, тоа нужно не имплицира и вработување. Гледано од аспект на лицата со попреченост, правото на работа е обезбедено под еднакви услови, но практиката покажува дека лицата со попреченост/инвалидитет се незначително присутни на пазарот на трудот.¹⁴ Истото се однесува и за другите закони кои ја регулираат оваа материја.

¹¹ [Устав на Република Северна Македонија](#), чл. 9 и чл. 32 имаат општи одредби за правото на еднаквост и правото на работа на сите граѓани. „Републиката им обезбедува посебна заштита на лицата со попречености и услови за нивно вклучување во општествениот живот“ (чл. 35, ст. 3). Во уставните одредби, акцентот се става на вклученоста (инклузијата), а не на заштитата на овие лица.

¹² [Закон за работните односи](#): „Работодавецот не смее барателот на вработување (кандидат за вработување) или работникот, да го става во нееднаква положба заради расно или етничко потекло, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидноста, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното потекло, статусот на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности.“ (чл. 6, ст. 1).“ Во чл. 19, ст. 3 се истакнува: „Инвалидот кој е оспособен за одделни работи, се смета дека има здравствена способност за склучување на договор за вработување за тие работи.“

[Закон за вработување на лица со попреченост](#), Службен весник [бр. 44/2000](#), [16/2004](#), [62/2005](#), [113/2005](#), [29/2007](#), [88/2008](#), [161/2008](#), [99/2009](#) и [136/2011](#).

[Законот за спречување и заштита од дискриминација](#), кој има за цел обезбедување на принципот на еднаквост и спречување и заштита од дискриминација во остварување на човековите права и слободи

¹³ [Закон за вработување на лица со попреченост](#)

¹⁴ [Во член 6 став 1 од ЗРО](#) „Работодавецот не смее барателот на вработување (во натамошниот текст: кандидат за вработување) или работникот, да го става во нееднаква положба заради расно или етничко потекло, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидноста, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното

Правото на работа на лицата со попреченост/инвалидитет е правна алатка која обезбедува учество во работните процеси, што претставува еден од најзначајните патишта за социјална инклузија. Исто така, без ова право, овие лица би биле лишени од чувството дека се рамноправни членови на заедницата – лишени од сите можности. Важно е да се забележи дека правото на работа не треба да се сфати во смисла дека секој треба да работи каква било работа, туку дека секој човек има право на работа која одговара на неговите способности и квалификации, работа која му обезбедува достоинствено живеење. Лицата со попреченост/инвалидитет имаат право на работа која можат непречено да ја извршуваат без оглед на видот на попреченоста, а работодавецот е должен да им обезбеди соодветни услови за извршување на работата. Пред да бидат оспособени за вработување, за лицата со попреченост неопходен е подолг период на рехабилитација преку која ќе се оспособат за конкретни професии или работни места. На пример, лицата со оштетен вид се оспособуваат да можат да работат како масери – терапевти. Ваквите работни места се дефицитарни, а претставуваат одлична можност за вработување на лицата со попреченост – ако се земе предвид релативно малиот опсег на работни задачи што можат да ги извршуваат.

Пазарот на трудот во РС Македонија е релативно слободен и оставен да се регулира според тековите, создавајќи голема конкуренција. Конкурентската околина не е поволна за лицата со попреченост/инвалидност и го отежнува нивниот пристап до достоинствена работа. Веројатно е така и во другите земји, што е причина да се преземаат мерки за вработување, односно поддршка во текот на образованието (стекнување на соодветни знаења и вештини), помош при вработувањето и поддршка за време на извршувањето на работниот процес. Конкретните мерки во овој правец се неопходност, особено во услови на поголеми кризи со кои денес се соочуваат луѓето. Ковид-кризата, прелевањето на ефектите и последиците од состојбата во Украина, најновата енергетска криза итн., открија и откриваат многу недостатоци на социјалните системи. Во вакви услови, се зголеми ранливоста на лицата со попреченост/инвалидност, со што станува алармантна потребата од мерки за подобрување на условите на живеење.

Според официјалните пристапи на релевантните национални институции елаборирани од Јована Тренчевска¹⁵, во актуелниов момент се реализира проектот што е поддржан од Светска банка, со цел да ја поддржи реформата за вработување на лицата со попреченост/инвалидитет во насока на изработка на нов модел на закон преку кој би се овозможила поголема материјална сигурност и независност, наместо зависност од социјална помош. Моделот ќе се имплементира преку зајакнување на центрите за рехабилитација, развој на мрежа на даватели на услуги за зголемување на работоспособноста, гарантирање на нивните работни места, етапно воведување на квоти за вработување, заменски квоти (стипендирање, практична работа), стимулирање на вработувањето и задржувањето на овие лица на работа. Ќе се прават напори процесот на донесување на Законот да биде транспарентен и со вклучување на засегнатите страни.

потекло, статус на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични особености.“

¹⁵ Јована Тренчевска, Министер за труд и социјална политика, 10-та сесија на РГ-2

Според Наташа Станојковска¹⁶, за прифаќањето на лицата со попреченост од страна на општеството клучно е воведувањето на мерки за подигање на јавната свест и добра информираност, за што нема државна стратегија. Исто така, ургентно е да се зголеми активноста на локалните заедници и на ЗЕЛС во креирањето локални стратегии за економска инклузија на лицата со попреченост/инвалидитет. Особено е значајно да се мотивираат и да се поддржат граѓанските здруженија да дејствуваат во оваа област. Според неа, Република Северна Македонија и претходно имала добра практика и искуство за поддршка на лицата со попреченост/инвалидитет. Но денес е неопходно да се изгради систем за јакнење на работната способност на лицата со попреченост/инвалидитет, односно за јакнење на системот на професионална рехабилитација која затајува, не само со оглед на лицата со попреченост, туку се однесува и за целокупната популација.

Вклучување на лицата со попреченост на пазарот на трудот – европски практики и македонските можности

Потреба од измени во Законот за работните односи (ЗРО) во делот на посебната заштита на лицата со попреченост/инвалидитет

Во дебатите на НКЕУ-МК беше истакната потребата од измени во Законот за работните односи (ЗРО) во делот на посебната заштита на лицата со инвалидитет/попреченост, особено во однос на правата на професионалната рехабилитација. Законот предвидува дека „Работодавецот обезбедува заштита на инвалидите при вработувањето, оспособувањето или приспособувањето во согласност со закон.“¹⁷ Потребно е да се измени (дополни) и допрецизира, бидејќи само со овој член не може да се регулира правото на професионална рехабилитација на лицата со попреченост. Законот за вработување на инвалидни лица,¹⁸ исто така, не го регулира прашањето за професионална рехабилитација на лица со попреченост со што се оправдува потребата од соодветни законски измени во оваа насока (според чл. 26 од Конвенцијата за правата на лицата со инвалидност), во кои ќе се земат предвид искуства од земјите на ЕУ, но ќе се приспособат соодветно на македонските можности.

Многу од експертите во НКЕУ-МК укажуваа на специфичностите на културата на неприфаќање на различните, која кај лицата со попреченост/инвалидитет предизвикува изолација и исклученост од општественото живеење. Според Елена Кочоска¹⁹, изолацијата станува уште подлабока поради необезбедената адекватна инфраструктура за непречено движење на овие лица низ урбаните средини. Ваквиот пристап на институциите уште повеќе ја поттикнува култура на неприфаќање. Така, лицата со хендикеп се соочуваат со дискриминацијата уште во рана возраст во доменот на образованието.

¹⁶ Наташа Станојковска, Професор, Институт за специјална едукација, Филозофски факултет, УКИМ, Скопје, 10-та сесија на РГ-2.

¹⁷ [Закон за работни односи](#), член 177, Службен весник број [167/2015](#)

¹⁸ [Закон за вработување на инвалидни лица](#)

¹⁹ Елена Кочоска, Здружение на граѓани „Полио плус“, 10-та сесија на РГ-2.

Предности и недостатоци на моделот на вработувањето на лицата со попреченост/инвалидитет преку заштитни друштва

Во многу европски држави, економската инклузија на лицата со попреченост/инвалидитет се врши преку т.н. заштитни друштва. Во Република Северна Македонија регистрирани се 230 заштитни друштва кои вработуваат повеќе 1.500 лица со попреченост/инвалидитет. Според Билјана Талевска,²⁰ постојниот Закон за вработување на инвалидни лица не се однесува само за заштитните друштва, туку на сите друштва, и дека може да биде добра основа за вработување на овие лица, но дека постојат слабости при неговата примена во практиката. Нејзините аргументи за квалитетот на актуелната регулатива е во тоа што овие друштва не претставуваат шелтер центри, туку се друштва во кои заедно и рамноправно работат и инвалидни лица кои имаат еднакви можности за кариерен развој. При креирање на нови законски решенија, треба да се имаат предвид добрите страни на постојниот закон. Неопходно е негово надополнување во доменот на работното оспособување, професионалната рехабилитација, мерките за унапредување на свесноста за прифаќање на различноста. Еден пример од Р. Словачка, исто така, укажува на фактот дека модел на вработување на лицата со попреченост/инвалидитет за организациите бил посоодветен. Имено, според податоците од истражувањата, 40% од интервјуираните организации кои даваат советодавни услуги ги сметаат заштитните друштва како најсоодветна опција за вработување на лицата со попреченост/инвалидитет.²¹ Според експертката од Р. Словачка Ана Подлесна, заштитните друштва не се поддржано вработување. Поддржаното вработување претставува комплекс од индивидуализирани услуги наменети за (социјално/здравствени) обесправени лица на пазарот на трудот кој се фокусира на наоѓање и задржување на работа во услови на отворен пазар на трудот. Во Словачка постои законска обврска на работодавците да вработуваат граѓани со попреченост од 3,2% од вкупниот број на вработени доколку имаат најмалку 20 вработени. Ваквата обврска предизвикува неудобност кај работодавците тогаш кога вработуваат, но и кога не вработуваат. Она што е важно за работодавците е да имаат работна сила која е конкурентна на пазарот на трудот (меки и тврди вештини), за што е неопходна стручна рехабилитација, но и организиран систем на соработка меѓу медицинската заедница, државните институции, училиштата, НВО и заедници, родителите, со што би се изградил одржлив систем на поддршка која не можат да го создадат самите претпријатија.

Дијалогот на Националната конвенција за Европската унија во Република Северна Македонија укажа на потребата од спроведување на SWOT анализа визави моделот на вработување со квоти – квотен модел (потреба од компаративна анализа). Моделите за вработување на лицата со попреченост застаруваат и не соодветствуваат на актуелните состојби и потреби на овие лица. SWOT анализата, или некоја подлабинска анализа, ќе овозможи да се добијат повеќе информации за ефектите од постојниот модел кој се применува во практиката, за неговите добри и за неговите слаби страни, заканите и можностите кои произлегуваат од опкружувањето (културолошко, политичко, економско). Целта е да се изгради модел соглас-

²⁰ Билјана Талевска, Управител на ЗАПОВИМ (Заедница на заштитни друштва на Македонија), 10-та сесија на РГ-2.

²¹ Ана Подлесна - менаџер за корпоративна општествена одговорност, „Profesia“ – Братислава. Станува збор за презентација на резултатите од истражувањето на Iffi, 10-та сесија на РГ-2.

но сегашните состојби на пазарот на трудот и создавање на амбиент во кој ќе се намали дејството на факторите кои ја спречуваат инклузијата на лицата со попреченост/инвалидитет на пазарот на трудот.

Принципот на празен стол при воведувањето на системот на квоти за вработување на лицата со попреченост/инвалидитет

Моделите за вработување на лицата со попреченост/инвалидитет застаруваат и треба да се приспособуваат кон потребите на овие лица. Преиспитувањето на актуелниот модел на вработување на лицата со попреченост преку т.н. заштитни друштва треба да се спроведе, земајќи ги предвид сегашните состојби. Системот на квоти за вработување на инвалидни лица кој се планира да биде воведен со новото законско решение треба да го има предвид концептот „празен стол“ при вработувањето во јавниот сектор, што ќе биде резервиран за лицата со попреченост. Државата на секое ниво има одговорност за лицата со попреченост, па и кога ќе се најде во улога на работодавец. Можеби е и наједноставно да се почне со државните институции, онаму каде што државата има влијание всушност да се вработат лица со попреченост на соодветни работни места на кои видот на попреченоста нема да влијае. Во државните институции и претпријатија целосно треба да се обезбедат условите за непречено функционирање на лицата, како просторно, така и интелектуално, односно соодветно на видот на работните задачи што ги извршуваат.

Зголемена активност на социјалните партнери и на другите релевантни фактори

Организациите на работниците и организациите на работодавците значително можат да придонесат во афирмирањето на потребата од промена на пристапот кон лицата со попреченост во однос на нивното вклучување на пазарот на трудот. Ваквите активности ќе влијаат за поголема сензибилизација на јавноста во однос на овие прашања, придонесувајќи за подигање на свесноста за ефективниот работен потенцијал кај лицата со попреченост. Лицата со попреченост не смеат да бидат дискриминирани во никој аспект од општественото живеење, ниту да се гледа на нив како проблем на пазарот на трудот. Всушност, секое лице со попреченост има потенцијал за вршење одредени работни задачи. Ова подразбира дека фокусот од недостатокот (инвалидитетот) треба да се промени и да се насочи кон перципирање на нивниот капацитет за извршување на конкретни работни задачи. Особено е значајно да се дејствува врз намалувањето на отпорот на работодавците за вработување на лица со попреченост/инвалидитет, посебно во обезбедувањето просторни услови за непречено движење и функционирање на лица со попреченост. Со оглед на тоа што нашето општество сè уште не е ослободено од дискриминација и стигматизација, неопходно е да се вложува повеќе во промовирање на прифаќањето на различностите и прифаќањето на лицата со попреченост во заедницата. Мора да се разбере дека лицата со попреченост се овде, сега, тие се наши сограѓани, сожителите. Од овој аспект неопходна е посветеност на државата и на другите релевантни фактори – пред сè на граѓанските организации кои погласно можат да водат кампањи за недискриминација и прифаќање на лицата со попреченост – со цел свеста да се издигне на ниво на кое веќе и нема да говориме за ранлива група.

Самовработување и развој на системот на менторска поддршка за лицата со попреченост/инвалидитет

Мерките за самовработување на лица со попреченост потребно е континуирано да се спроведуваат, пред сè, од страна на државата. Со оглед на фактот за ранливоста на групата, оваа поддршка треба да биде спроведена со повисоко ниво на организираност од службите, на транспарентен начин и со поедноставени процедури. Важен аспект претставува соодветното информирање за постојните мерки, посебен вид на поддршка која ќе ги охрабрува нив да започнат сопствен бизнис, помош при изготвување бизнис-план и менторска поддршка во текот на извршувањето на бизнис-активностите. Исто така, за лицата кои се веќе во работен однос неопходно е да се обезбеди менторство за нивно полесно приспособување на работните задачи и услови.

Улогата на локалните заедници во инклузијата на пазарот на трудот на лицата со попреченост/инвалидитет

Локалните единици се првите точки најблиску до граѓаните и со тоа имаат потенцијал да бидат првата инстанција за поддршка на овие лица. Најпрво во поглед на стекнувањето образование, каде што е неопходно да се обезбедат, пред сè, физички услови, односно лесен пристап до образовните установи. Со цел лицата со попреченост да имаат непречен пристап до образование, потребно е да се анализираат потребите од ангажирање лица за едукативна и стручна асистенција, кои би обезбедувале соодветна нега, но, пред сè, би работеле на социјалната инклузија на лицата со попреченост/инвалидитет во класот и на менување на стереотипната матрица. Исто така, може да се соберат податоци колку лица со попреченост живеат на територијата на една општина, а потоа да се категоризираат, со цел соодветно да се обезбедат услови за секоја група. Начинот на кој се постапува и му се дава поддршка во образовниот процес, е првиот чекор кон инклузивност и професионална ориентација која може да биде клучна за професионалниот развој во иднина.

Локалните заедници, исто така, се клучни фактори во создавањето на инклузивен пазар на трудот на локално ниво. Неопходно е во рамките на планските региони да се подготват стратегии за социјална инклузија на лицата со попреченост, особено за инклузија на пазарот на трудот. Особено е значајно подигнување на јавната свест на локално ниво за многустраната корисност од вработувањето на лицата со попреченост. Ова особено се однесува на работодавците, кои се заинтересирани за вработување на лица со попреченост, кои се чини дека се повеќе мотивирани од добивање финансиска помош од државата а помалку за зголемување на продуктивноста на оваа работна сила преку унапредување на нивните деловни активности.

Промена во системот на социјална заштита во однос на социо-финансиската поддршка на лицата со попреченост/инвалидитет

За да се постигне ова, неопходна е институционална реформа, која опфаќа: промена на системот на едукација на овие лица; поддршка во процесот на преквалификација и доквалификација со цел конкурентност на пазарот на трудот; имплементирање на системот за професионална рехабилитација согласно стандардите на ЕУ и препораките на МОТ; изградба на функционален систем на процена и следење на лицата со попреченост и слично.

Унапредување на системот за професионална рехабилитација, процена на работната способност и професионална ориентација

Овој процес би требало да е во надлежност на независни тела (мултидисциплинарни), кои ќе можат на ефикасен начин да прават индивидуални процени – системот на персонализација (однос: индивидуа vs. работно место) и примена на системот за професионално ориентирање. Индивидуалните процени на степенот на работната способност се исклучително значајни за да се обезбедат оптимални услови за работа и да се избере најсоодветното работно место за лице со одредена попреченост. Професионалната ориентација, т.е. правилното насочување на лицата со попреченост, е многу значајно за спроведување на сите други стратегии за инклузија на лицата со попреченост на пазарот на трудот и тој треба да се направи во текот на самиот образовен процес, со што на некој начин ќе изврши мотивациска улога за натамошен кариерен развој.

Промени во системот за контрола и надзор во примената на законските одредби

Поголема имплементација на законските одредби, што воедно е општ проблем во државава, може да се постигне преку воведување на систем за двојна проверка (double check system), каде што ќе бидат вклучени трудовиот инспекторат + независен трипартитен совет. Се препорачува, АВРСМ (Агенција за вработување на Република Северна Македонија (АВРСМ) да се исклучи од системот за контрола (доколку дојде до промена на моделот на вработување), освен во надлежностите при активните мерки за вработување. Не треба да се избрзува со законски решенија, туку да се види дали постојниот систем може да се надгради, во која мера може да се изгради комбиниран систем (комбинација од систем на заштитни друштва и систем на квоти), или пак целосно да се замени постојниот со систем на квоти. Неопходна е широка консултација пред каква било измена на законската рамка, со цел да се дојде до најрационално и најприфатливо решение кое ќе биде применливо и ќе ја исполни целта за која се донесува.

Потребата од евиденција за лицата со попреченост

Лицата со попреченост, во зависност од попреченоста, имаат различни можности и перформанси, за што е потребно да се води посебна евиденција за работната способност, за потребите од рехабилитација, за проблемите со инклузијата и слично. Ова, од социјален аспект, подразбира повисок степен на грижа кон овие лица, со што се зголемуваат можностите за нивна инклузивност и за поголем продуктивен капацитет. Ваквата евиденција би придонела и за креирање на поефективен модел за вклучување на лицата со попреченост на пазарот на трудот. Истовремено, овие податоци би помогнале во определувањето на квотите, доколку се избере моделот на квоти за вработување.

Усовршување на системот на инклузивност за вклучување на лицата со попреченост/инвалитет во редовниот образовен систем

Во текот на 2021 година, Министерството за образование реализира проект за поддршка на лицата со попреченост во основното образование. Над 100 образов-

ни асистенти (специјални едукатори, психолози, социјални работници, педагози) беа фацитатори во социјалната инклузија на овие лица, како и помош во следењето на наставата. Исто така, неопходно е да се работи и понатаму на физичката пристапност на просториите во кои се извршува образовната дејност, но од друга страна и за приспособување на наставните модели за лицата со вид на попреченост за кој има потреба да се изврши приспособувањето. Образовниот систем треба да вклучи и развој на кариерни центри за лицата со попреченост, со цел порано во животот да се насочат кон професијата за која имаат интерес и за која видот на попреченост не претставува пречка, односно нема да влијае понатаму во текот на кариерното усовршување и напредување.

Креирање на контролен (инспекциски) систем за следење на работата на лицата со попреченост/инвалидитет

При остварувањето на правото на работа, не е редок амбиентот во кој лицата со попреченост/инвалидитет наидуваат на дискриминаторско однесување. Засега не постои посебно тело (орган или институција) кое би вршело надзор во процесот на трудот (вработување, права од работен однос и напредување). Овие тела би го следеле работниот процес за да се има увид во состојбата и да се превенира евентуална злоупотреба на нивните работнички права. Фактот дека општеството сè уште нема постигнато неопходно ниво на свесност за правата на лицата со попреченост, мерката за спроведување соодветна контрола може да придонесе за спроведување на легислативата, но и за подигање на свеста за значењето на инклузијата на овие лица во работниот процес.

Безбедноста и здравјето при работата (БЗР) за лицата со попреченост

Во рамките на извршувањето на работните задачи, особено внимание треба да им се посвети на превентивните аспекти на безбедноста и здравјето при работата (БЗР) за лицата со попреченост. Стандардите за безбедност и здравје при работата се дефинирани во Законот за безбедност и здравје при работата и тие важат за сите работници, без исклучок. Работодавците имаат обврска да ги обезбедат минималните законски услови за БЗР пропишани во законот, но кога имаат вработено лице со попреченост, треба да ги приспособат дополнително, доколку видот на попреченост или дејноста во која работи лицето со попреченост го наложуваат тоа, со цел за лицето да обезбедат здрава и безбедна работна средина. Експертите на НКЕУ-МК искажаа голема загриженост поради високите бројки на лица кои страдаат на работното место (1.500) и на загинатите лица (40) на годишно ниво. Исто така, беше нагласена родовата структура на лицата кои страдаат на работните места, од кои 93% се мажи. Неопходно е да се стави акцент на превентивните мерки при заштитата на работните места, во спротивно работниот простор ќе генерира нови инвалидни лица.²²

²² Милан Петковски, претседател на Македонско здружение за заштита при работата, 10-та сесија на РГ-2.

Креирање на дигитална база на податоци за поефикасно вклучување на лицата со попреченост/инвалидитет на пазарот на трудот

Потребно е мрежно поврзување на сите институции надлежни за инклузијата на лицата со попреченост со цел да се обезбеди олеснет пристап до информации, услуги и вработување на лицата со попреченост. Институциите кои обезбедуваат услуги во процесот на трудово вклучување на лицата со попреченост треба да се поврзат и да разменуваат информации на дневно ниво, со цел да понудат целосна услуга со една посета или со еден клик. Во ерата на дигитализацијата нема оправданост процедурите да не се одвиваат електронски, особено што на таков начин ќе се олесни пристапот до нив за лицата со попреченост.

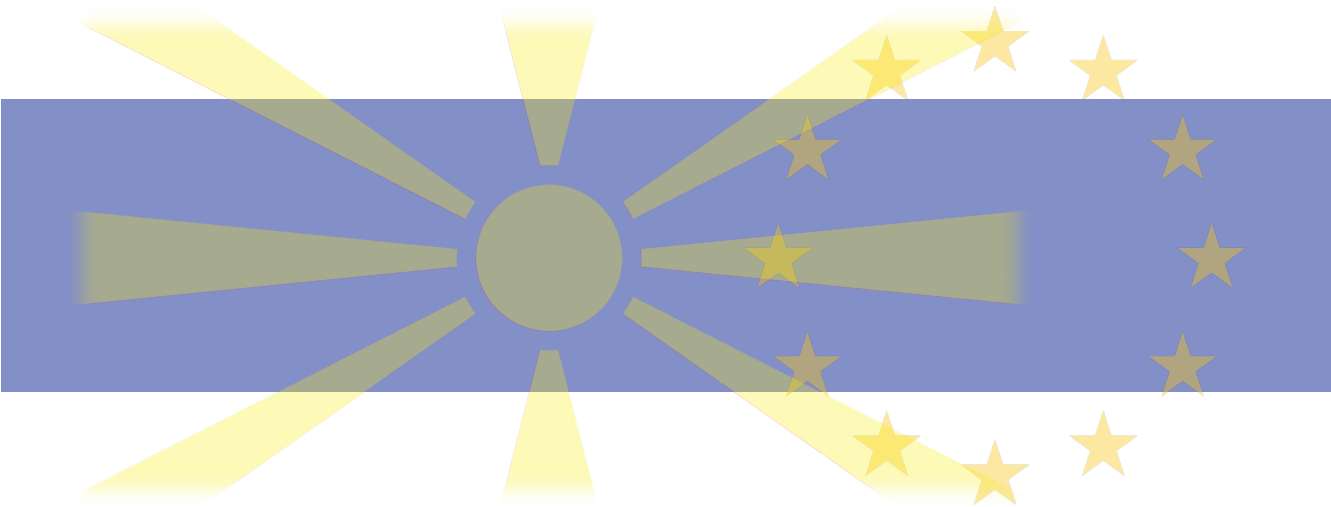
ПРЕПОРАКИ

ДЕСЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 2

04.03.2022

„ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ВКЛУЧУВАЊЕТО НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ: ЕВРОПСКИ ПРАКТИКИ И НАЦИОНАЛНИ МОЖНОСТИ“

1. Министерството за труд и социјална политика (МТСП) да ја разгледа можноста за поголема имплементација на правата за професионална рехабилитација на лицата со попреченост во националната легислатива - согласно европските искуства, односно со запазување на одредбите од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост/хендикеп (КПЛХ).
2. Пред да се донесе Новото законско решение за вработување на лицата со попреченост МТСП да преземе иницијатива за спроведување на SWOT анализа за да се дефинираат предностите, слабите страни, можностите и заканите на актуелниот модел на вработување на лицата со попреченост (преку Заштитни друштва) vis a vi моделот на вработување со квоти и истите да бидат земени предвид. Во Нивиот закон кој предвидува квотен систем да се запази принципот на празна столица (во приватниот и јавниот сектор) согласно одредбите од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост/хендикеп.
3. При подготовка на микро и макро економските стратегии, политики и буџети од страна на државата активно и во континуитет да бидат вклучени лицата со попреченост/хендикеп како и граѓанските организации кои нив ги застапуваат.
4. При подготовката на Законот за вработување на лица со попреченост (инвалидитет), МТСП да преземе иницијатива за подготовка на студија за условите на вработување (можностите) во локалните средини и проценка на имплементациониот капацитет на стратегиите за инклузија на лицата со попреченост.
5. Новиот закон за вработување на лица со попреченост/хендикеп во делот за професионална рехабилитација да биде усогласен со стандардите на ЕУ и препораките на МОТ (принципите од договорот од 2011 година од КПЛХ).
6. За целосна примена на законските одредби МТСП да ја разгледа можноста за промени во системот на контрола (надзор) преку воведување на double check system: трудовиот инспекторат + независен трипартитен совет. АВРМ треба да се исклучи од системот на контрола (доколку дојде до промена на моделот на вработување), освен во надлежностите при активните мерки за вработување.
7. МТСП да ги следи препораките на Комитетот за правата на лицата со хендикеп (член 27 и член 5 од КПЛХ) при вработувањето на лицата со попреченост/хендикеп каде се наведува отргнување од заштитните друштва и специјализирано вработување со цел да се изменат и отстранат сите дискриминаторски закони и политики. Не се препорачуваат политики (законски решенија) кои бараат сертификати за утврдување дали лицата со попреченост се „погодни за вработување“ со кои се ограничува пристапот до одредени професии поради попреченост.
8. Во поглед на безбедност и заштита на здрвјето при работа за лицата со попреченост/хендикеп МТСП да ги следи препораките за КПЛХ гарантирајќи дека прашањата поврзани со здравјето и безбедноста на работата ќе ги вклучуваат и лицата со попреченост. Се препорачува креирање на универзален дизајн на мерки за здравје и безбедност, надополнет со обезбедување на индивидуализирана поддршка и соодветно обезбедување на општи и посебни мерки за заштита при работа.



КЛАСТЕР IV – ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ

ПОГЛАВЈЕ 17 - ЖИВОТНА СРЕДИНА





Бојана СТАНОЈЕВСКА ПЕЦУРОВСКА¹



Ана ЧОЛОВИЌ ЛЕШОСКА²



Елена НИКОЛОВСКА³

ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И КЛИМАТСКИ ПРОМЕНИ

ВОВЕД

Заштитата на животната средина и прашањата поврзани со борбата со климатските промени добиваат сè поголемо значење во пошироката јавност и приоритет на политичките елити. Еколошките ризици доминираат во Извештајот за глобалните ризици на Светскиот економски форум за 2022 година – на краток и на долг рок.

Процесот на интеграција во Европската Унија е двигател за усогласување на националните стратегии и националното законодавство со европските директиви, стандарди и критериуми, како и за исполнување на обврските што државата ги има во однос на ратификувањето на меѓународните конвенции во овие области. Последниве години вложени се исклучителни напори да се усогласат стратешките насоки во областа на животната средина, климатските промени и природните живеалишта со секторските политики, особено кога станува збор за климатските промени. Голем дел закони и подзаконски акти се усвоени, или се подготвени и се чека на нивно усвојување (Законот за природата, Законот за инспекциски надзор, Законот за климатска акција, Законот за контрола на индустриските емисии и други). Меѓутоа, иако се забележува напредок во Поглавјето 27 (Животна средина), има уште многу работа на патот кон целосно заокружување на европското законодавство во оваа област.

Според новата преговарачка методологија, Поглавјето 27 – Животна средина припаѓа во четвртиот кластер (Зелена агенда и одржлива поврзаност): Транспортна

¹ Бојана Станојеvsка Пецуровска, Граѓанско здружение, Центар за климатски промени – Гевгелија

² Ана Чоловиќ Лешоска, Граѓанско здружение, Еко свест – Скопје.

³ Елена Николоvsка, Граѓанско здружение, Еко свест – Скопје.

политика (Поглавје 14); Енергетика (Поглавје 15); Трансевропски мрежи (Поглавје 21) и Животна средина и климатски промени (Поглавје 27). Според последниот извештај на Европската комисија, Северна Македонија е умерено подготвена во повеќето области од Кластерот 4, односно има одредено ниво на подготвеност за Поглавјето 27. Но, исто така се истакнува дека во едногодишниот период (помеѓу двата извештаи) постигнат е ограничен напредок во животната средина и климатските промени. Се препорачува земјава значително да ја засили својата амбиција за правилно спроведување на правото на ЕУ од Поглавјето 27. Ваквите напори ќе ја зголемат ефикасноста на Економскиот и инвестицискиот план и ќе го забрзаат спроведувањето на Зелената агенда за Западен Балкан. За да дојде до поголеми остварувања, треба да се зајакнат административните капацитети во сите сектори. Според препораките на Европската комисија, посебно внимание треба да се посвети на:

- Јакнење на меѓусекторската координација и зголемување на финансиските ресурси за намалување на загадувањето на воздухот на локално и национално ниво;
- Преземање на крупни чекори за воспоставување регионален систем за управување со отпадот;
- Спроведување на *Договорот од Париз*, вклучително и усвојување на сеопфатна климатска стратегија и донесување закон во согласност со Рамката на ЕУ 2030.

Работната група 5 – Животна средина во рамките на Националната конвенција за Европската Унија на Република Северна Македонија отвори повеќе теми со исклучителна актуелност во земјата. Така, во НКЕУ-МК се дискутираше за климатските промени, за аерозагадувањето (квалитетот на амбиенталниот воздух), управувањето со отпад и заштитата на шумите. Во дијалогот на сесиите учествуваа повеќе засегнати страни, односно Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), општините и планските региони, бизнис-секторот и индустријата, јавните претпријатија, академската средина, домашни и странски експерти, невладините организации и други.

КЛИМАТСКИ ПРОМЕНИ: ГЛОБАЛНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ И НАЦИОНАЛНИТЕ МОЖНОСТИ

Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија во оваа област нотира дека усогласувањето на правната рамка со правото на ЕУ останува на ниско ниво, а човечките и финансиските ресурси се многу ограничени. Законот за климатска акција е подготвен, но сè уште не е донесен. Овој Закон ќе ги постави правните обврски за институционализирање на националниот инвентар на емисиите на стакленички гасови. Стратешката рамка за климатски промени на национално ниво е дефинирана во два документа кои се усвоени во 2021 година: *Долгорочна стратегија за климатска акција со Акциски план* (до 2050 година) и *Ревидиран национален утврден придонес за климатски промени (eNDC)* (до 2030 година). Се подготвува платформа за следење, известување и верификација.

Со изработката на интегрираниот Национален план за енергија и клима на Република Северна Македонија, предвидено е да се поддржи постигнувањето на долгорочните цели на енергетските и климатските политики, да се намали административниот товар и да се зајакне транспарентноста, истовремено промовирајќи ја сигурноста на инвеститорите во регионот. Ваквиот интегриран пристап е во целосна корелација со барањата на европското законодавство во делот на пакетот за енергија и клима и Зелениот договор за Западен Балкан, како и насоките на Енергетската заедница за декарбонизација на економскиот развој. Националната платформа⁴ е првиот јавен портал кој им овозможува на сите граѓани транспарентен пристап до информации поврзани со климатските промени, вклучувајќи ги и лицата со попреченост.

Во националната конвенција за Европската унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК) беше посветена една цела сесија на проблемите поврзани со климатските промени.⁵ Од сесијата произлегоа сет препораки кои, главно, се фокусирани на енергетскиот сектор, што не е случајно бидејќи овој сектор сериозно влијае врз климатските промени во земјава поради доминантниот ресурс во производството на електрична енергија – лигнитот. Освен високите вредности по однос на енергетската интензивност, нашата економија се карактеризира и со висока јаглеродна интензивност – емисии на стакленички гасови по единица бруто-домашен производ (БДП). За 2018 година, Македонија има вредност на овој индикатор од 0,212 (kg CO₂ per PPP\$ of GDP),⁶ наспроти вредноста на ЕУ-членките за истата година од 0,144 (kg CO₂ per PPP\$ of GDP).⁷ Според тоа, во енергетскиот сектор треба да се спроведе транзиција кон обновливи извори, водејќи сметка не само за економските придобивки, туку и за влијанието врз животната средина и социјалната компонента. Во таа насока, се препорачува затворање на термоцентралата „Осломеј“, односно изградба на фотоволтаична централа на истата локација со инсталирана моќност од 80 до 120 MW, која ќе ја користи постојната инфраструктура (локација и преносна мрежа). Исто така, потребно е задржување на вработените од исклучената термоцентрала со цел остварување на целите на праведна транзиција. Истиот пристап може да се примени и за термоелектраните „Битола“ (1, 2 и 3).

При планирањето на сите нови инвестиции во енергетскиот сектор, мора да се почитуваат принципите на одржливост, односно освен економските ефекти да се анализира и влијанието врз животната средина, како и социјалните последици или придобивки. Истовремено, треба да се води сметка за воведување на потенцијална цена на емисијата на CO₂, што особено треба да се има предвид при ревитализацијата на термоелектраните „Битола.“ Енергетската транзиција кон обновливи извори на енергија треба да опфати и развивање на програми за општествено одговорна транзиција, со цел ублажување на негативните ефекти од губењето на работните места, прераспределба на вработените, преквалификација и отворање на нови работни места во нискојаглеродни технологии и услуги. Енергетското планирање мо-

⁴ Национална платформа www.klimatskipromeni.mk

⁵ 1-ва сесија на РГ-5 на тема *Климатски промени: Глобалните предизвици и националните можности* (17.12.2019 година).

⁶ [CO2 emissions \(kg per PPP \\$ of GDP\) - North Macedonia](#)

⁷ [CO2 emissions \(kg per PPP \\$ of GDP\) - North Macedonia, European Union](#)

ра да ги почитува постулатите на одржливиот развој. При изградбата на нови мали хидроцентрали, внимателно мора да се направи оценка на влијанието врз животната средина – наспроти придобивките во вид на произведена електрична енергија. Не треба да се градат мали хидроцентрали во заштитени подрачја.

За поширока примена на ефикасни и нискојаглеродни технологии, неопходна е поддршка во обновливи извори на енергија во секторот загревање и ладење (домаќинства или претпријатија). Треба да се стимулира употребата на високоефикасни топлински пумпи, системи за централно греење (когенеративни електрани на природен гас, топлини на биомаса и/или биогаз (вклучувајќи и отпадна биомаса и други нуспроизводи), како и вклучување на обновливи извори на енергија кај централните топлификациски системи. Потребно е стимулирање на нови приклучоци на централниот топлификациски систем преку намалување на ДДВ. Во исто време, потребна е супституција со друго гориво на тековната неефикасна употреба на биомаса (неефикасни печки, како и употреба на огревно дрво).

Особено е значајно да се направи ревизија на националните придонеси кон климатските промени,⁸ што треба да сочинуваат еден единствен пакет и зголемување на политичката волја за нејзина имплементација. Со создавање на т.н. *Пакт за климатски промени*, ќе се зајакне заедничкото дејствување на сите релевантни институции и другите фактори (граѓански здруженија и други заинтересирани граѓани). Ревизијата на националните придонеси кон климатските промени треба да покаже зголемена амбиција за намалување на емисиите на стакленички гасови со јасна визија за нискојаглероден развој до 2050 година. Во националните придонеси треба да се посвети посебно внимание на здравствените ризици од климатските промени и придобивките (економски и здравствени) од мерките поврзани со климатските промени.

Во однос на постигнатиот напредок во изминатиот период по одржувањето на тематската работилница (21 октомври 2019 година), мора да се истакне усвојувањето на *Долгорочната стратегија за климатска акција со Акциски план* (септември 2021 година). Исто така, креирани се неколку документи како поддршка за имплементација на ревидираните национални придонеси за климатските промени (усвоени во април 2021 година). Продолжуваат активностите во однос на ажурирањето и целосната институционализација на инвентарот на стакленичките гасови, како што се развојот на платформата за мониторирање, известување и верификација. Особено е значајно усвојувањето на *Националниот план за клима и енергија* (мај 2022 година). Интегрираниот пристап во однос на климатските проблеми и развојот на енергетиката се препознава и во Стратегијата за развој на енергетиката во Македонија до 2040 година, која нуди три сценарија за енергетски развој фокусирани на декарбонизација, енергетска сигурност и енергетска ефикасност: референтно, умерено и зелено сценарио. Усвоено е зеленото сценарио, според кое во 2040 година се очекува учество од 45% на обновливите извори на енергија во енергетскиот микс.⁹

⁸ Овде се мисли на [Законот и Стратегијата за климатска акција, Интегрираниот план за клима и енергија и Националната стратегија за праведна транзиција](#).

⁹ [Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година](#), Скопје 2020.

Во поглед на градењето на климатските политики, се препорачува поголема транспарентност, особено во процесот на носењето одлуки за прашањата од витален интерес во справувањето со климатските промени. Исто така, многу е значајно и учеството на сите засегнати страни во однос на што потребно е да се изгради модел на комуникациска структура за редовно информирање на јавноста (посебно на учениците на сите нивоа на образование) за последиците од климатските промени и за мерките кои се планираат и се имплементираат. Последниот Извештај за напредокот на Македонија, подготвен од Европската комисија, и натаму нотира слаби капацитети во оваа област, и тоа и во однос на човековите ресурси и во однос на финансиските ресурси¹⁰.

НАМАЛУВАЊЕ НА АЕРОЗАГАДУВАЊЕТО ПРЕКУ ДОМАЌИНСТВОТА И ЈАВНИТЕ ОБЈЕКТИ

Најголем дел од обврските од ЕУ законодавството што се однесуваат на квалитетот на воздухот, се транспонирани во *Законот за квалитетот на амбиенталниот воздух*¹¹ и *Законот за контрола на емисиите на испарливи органски соединенија што произлегуваат од употребата на бензинот*.¹² Законот за квалитетот на амбиенталниот воздух од 2004 година ги регулира изворите на загадување на воздухот (пред сè стационарните извори), граничните и целните вредности на концентрациите и емисиите на загадувачи на воздухот, процената на квалитетот на воздухот, мониторинг и управување, стратешките документи за заштита на воздухот, информациите и известувањето, мерките за заштита на воздухот, надлежностите, финансирањето, надзорот и казните. Законот им дава надлежности за заштита на воздухот на Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) и на Управата за животна средина, на другите органи на државната управа, како и на општините и градот Скопје, вклучително и обврски за следење, известување и управување со информативниот систем. Законот претрпува неколку измени (во 2007, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015 и 2021 година). Последната измена од 2021 година е поврзана со воспоставување рамка за подготовка на планови за квалитетот на воздухот и краткорочни акциони планови, како и за ефикасно спроведување мерки за подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух. Со овие измени, се создава правна рамка за да започнат единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) со подготовка и усвојување на локалните планови за квалитетот на воздухот. Истовремено, со овие измени се зголемува и бројот на градови задолжени за изготвување планови за квалитетот на воздухот. Што се однесува до казнените одредби, се очекува тие да обезбедат поефикасно спроведување на мерките дефинирани во плановите, но и обезбедување доволно финансиски средства за нивна имплементација. Врз основа на законот, подготвени се и усвоени повеќе подзаконски акти што го регулираат квалитетот на амбиенталниот воздух и ја зголемуваат усогласеноста со законодавството на ЕУ за квалитетот на воздухот.

¹⁰ [European Commission \(EC\). 2022. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia, 2022 Report, Communication on EU Enlargement Policy.](#)

¹¹ [Сл. весник на РМ, бр. 67/2004, 92/2007, 83/2009, 35/10, 47/11, 100/12, 163/13, 10/15, 146/15.](#)

¹² [Сл. весник на Република Македонија, број 38/14, 146/15, 39/16 и 150/21.](#)

Република Северна Македонија е страна на *Конвенцијата за прекугранично загадување* на (CLRTAP) и ги има ратификувано сите осум протоколи на Конвенцијата. Сепак, и покрај речиси целосната транспонираност на ЕУ законодавството во оваа област, имплементацијата не е задоволителна. Концентрациите на РМ 10 и РМ 2,5 сè уште се многу високи. Иако има одредени намалувања од 2012 година, сепак е невозможно да се постигнат пропишаните гранични вредности доколку не се започне со реализација на конкретни интегрирани мерки од страна на сите релевантни фактори. Сите плански документи од областа на воздухот се стари и не се ажурирани. Притоа, мора да се нагласи дека тие се многу генерални и без конкретни мерки за конкретни фактори. Исто така, во нив недостига прецизна финансиска конструкција за реализација на мерките, прецизна распределба на обврските и мониторинг на спроведувањето на мерките. Исто така, неопходна е постојана политичка волја за реализација на предложените мерки, како на национално така и на локално ниво.

Последниот извештај на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија нотира дека ограниченоста на ресурсите, слабата меѓусекторска соработка и слабата координација меѓу централните и локалните органи го ограничува влијанието на мерките за намалување на загадувањето на воздухот. Загадувањето на воздухот во поголемите градови и понатаму претставува сериозна загриженост. Значаен чекор би бил поставување на станица за следење на квалитетот на воздухот во Општина Гевгелија, замената на мерните инструменти на постојната станица во Битола, како и реализираната надградба на системот за управување со податоците за квалитетот на воздухот.

НКЕУ-МК на сесијата посветена на аерозагадувањето усвои повеќе препораки, со цел да ги дефинира основните проблеми и да понуди определени решенија за подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух.¹³ Со оглед на тоа што најголемиот дел од домаќинствата и јавните установи во земјава не се приклучени на централен топлификациски систем, опциите за загревање се, главно, електричната енергија и фосилните (цврсти и течни горива). Бидејќи загревањето на домаќинствата е идентификувано како водечки извор на РМ 10 и РМ 2,5 честичи,¹⁴ неопходен е сериозен фокус во насока на подобрување на состојбите преку повеќе конкретни и сеопфатни мерки.

Подобрувањето и унапредувањето на *мониторинг системот за квалитетот на воздухот* е важен предуслов. Имено, иако државната мрежа за мониторинг на квалитетот на амбиенталниот воздух е доволно развиена и во согласност со европското законодавство, сепак постои потреба со мониторингот да се опфатат повеќе урбани центри во земјата. Согласно направената оценка за квалитетот на воздухот, да се обезбеди мерење на сите загадувачки супстанции на мерните места каде што тоа е потребно (вклучително и азотните оксиди, сулфурните оксиди, озонот, диоксините и фураните). Со цел заштита на здравјето на граѓаните, потребно е подобрување на комуникацијата заради навремено информирање за нивоата на загадувачки супстанции во воздухот, како и подобрување на комуникацијата за редовно алармирање

¹³ 2-ра сесија на РГ-5 на тема: *Аерозагадувањето од аспект на загревањето на домаќинствата и јавните установи* (24.02.2021 година).

¹⁴ [Квалитет на воздух во Република Северна Македонија](#)

за здравствените последици од вдишување на загадувачките супстанции и мерките за заштита на човековото здравје.

Имплементацијата на идентификуваните мерки бара и соодветни *административни капацитети* во поглед на нивната бројност и во однос на потребните квалификации. Во таа насока, неопходно е зајакнување на капацитетите, а локалните власти мора да покажат поголема иницијатива во спроведувањето на дефинираните мерки за намалување на аерозагадувањето, бидејќи тие во моментот се недоволни. Посебно внимание во дебатата се посвети на можноста да се воведе *законска забрана за согорување на јаглен во домаќинствата* со одложена примена во времето на траење до две години. Ова е од особена важност за урбаните средини, со оглед на густината на населението, како и изразеното присуство на загадување од други извори (сообраќајот, на пример.). Во оваа насока, за жал, нема позначајни поместувања, иако мора да се спомене мерката за субвенционирање на инвертори за загревање на домаќинствата како замена за печките на фосилни горива. За оваа цел беа резервирани средства од 10 милиони евра, но притоа мора да се истакне дека резултатите од оваа активност не се јасно и прецизно соопштени во јавноста до денес. Имено, не е презентирана анализа за тоа како оваа мерка влијаела врз намалената потрошувачка на енергија и подобрување на квалитетот на воздухот во урбаните средини. Според тоа, неопходно е да се осмислат и да се реализираат квалитетни програми за планско и систематско елиминирање на јагленот, но и на огревното дрво како енергенси во урбаните средини преку воведување забрани и субвенционирање на замената на начинот на затоплување. Дополнително, потребно е да се креираат јасни стандарди и да се воведат сертификати за квалитетот на фосилните енергенти што се користат за затоплување на домаќинствата. Притоа, треба да се донесе регулатива која ќе го пропишува квалитетот на пелетите и огревното дрво, како и регулатива за проверка на ложиштата во домаќинствата во зависност од видот на горивото. Мерките за субвенционирање мора да бидат донесени по детални анализи, а конкурсите да имаат јасни критериуми во корелација со очекуваните резултати. Се разбира, неопходна е транспарентност и отчетност во презентирањето на резултатите од спроведените мерки, наместо само информирање за висината на доделените средства и бројот на корисниците.

Во однос на градот Скопје се увидува реална потреба од креирање план за утврдување начини на затоплување по зони. Идејата се заснова на густината на топлинскиот конзум, загадувањето и техничките можности од аспект на расположливата инфраструктура да се определи најефикасниот и еколошки најприфатливиот начин на греење за секоја зона. Во 2017 година, Машинскиот факултет во Скопје има направено студија¹⁵ според која во подрачјата каде што има топлификациска мрежа, приоритет треба да биде приклучувањето на оваа мрежа. Гасот да биде опција онаму каде што нема топлификациска мрежа, а инверторите во подрачјата каде што не е расположлива ниту гасна инфраструктура, ниту топлификациска. При градењето нови објекти, неопходно е да се утврдат критериуми во однос на технологиите за загревање што ќе бидат користени, и тоа пред добивањето на дозвола за градба.

¹⁵ Студија за дефинирање на техно-економски оптимална и одржлива структура за греење и имплементирање на централизирано снабдување со санитарна топла вода за градот Скопје, Машински факултет Скопје, МАЦЕФ, 2017

Актуелната енергетска криза ги покажа сите недостатоци на лошите политики, меѓутоа и на бавната имплементација на одредени добри решенија. Заклучоците одат во следниве насоки: отсутството на развој во областа на декарбонизација на системите за централно греење; непостоење на диверзифицирани извори за снабдување со природен гас; историски најниското домашно производство на електрична енергија и сериозната зависност од увоз; заостанување во имплементацијата на Законот за енергетска ефикасност.¹⁶ Општ заклучок е дека земјава има опкружување во кое потребите од енергија сè уште се многу високи поради енергетската интензивност. Енергетската сигурност е критична, а цените по кои се обезбедуваат енергентите екстремно високи. Сето тоа ја става земјава во исклучително ранлива позиција¹⁷.

Енергетската сиромаштија значително влијае врз подготвеноста за инвестирање во ефикасни и еколошки прифатливи технологии за загревање на објектите. Енергетската заедница врз основа на процена утврдила дека енергетската сиромаштија во Македонија е 33%, што е една од повисоките во регионот на Западен Балкан. И покрај субвенциите за ранливите потрошувачи, единствениот критериум се месечните примања во домаќинството и здравствениот статус. Притоа, се доделува само определен надомест, а не се прават напори да се подобрат енергетските карактеристики на домовите.¹⁸ Затоа, потребно е да се усвои дефиниција за енергетска сиромаштија и да се дизајнираат посебни програми за поддршка на енергетски сиромашните домаќинства.

Во однос на инсталирањето на фотоволтаици на покривот кај домаќинства и мали компании, сегашната регулаторна и законска средина сè уште не може да се оцени како поволна. Неопходно е понатамошно поедноставување на процедурите и потребните документи за нивно инсталирање, како и повеќе достапни финансиски инструменти и стимулации. Иако се направени неколку измени во *Правилникот за обновливи извори на енергија*,¹⁹ сепак, сè уште недостасува реално стимулативна средина. Неодамна беа усвоени измените во *Законот за градење* и влегоа во собраниска процедура, што е чекор напред во поедноставување на постапката, но и тоа не е доволно. Според предложените измени, на граѓаните нема да им треба одобрение или одлука од општината за поставување на фотонапонски централи, како што беше досега. Инвеститорите ќе имаат само обврска да ја известат локалната власт за поставувањето на електраната и да ја достават потребната документација. Потребно е и стимулирање на концептот за локални енергетски заедници (ЕЗ) од страна на релевантните институции. На тој начин ќе може да се произведува енергија на самата локација каде што се троши, а енергетската заедница овозможува здружување на повеќе мали инвеститори (физички лица, здруженија и слично) кои истовремено ќе ги споделуваат и ризикот и профитот.

¹⁶ [Службен весник на Република Македонија, број 32/2020.](#)

¹⁷ World Economic Forum (WEF), 2022. The Global Risks Report 2022, 17th Edition, 2022. [Preface - Global Risks Report 2022 | World Economic Forum](#)

¹⁸ [Final Report Study on Addressing Energy Poverty in the Energy Community Contracting Parties, Energy Community, Vienna, 2021](#)

¹⁹ [Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 112/19, 240/19 и 138/22.](#)

Формирањето Фонд за животна средина, но и формирањето Фонд за енергетска ефикасност (обврска според Законот за енергетска ефикасност) мора да се реализира час поскоро со цел организирано, координирано и врз основа на дефинирани приоритети да се обезбедува финансирање и да се имплементираат плановите и програмите за намалување на аерозагадувањето.

Неопходно е зајакнување на интерсекторска соработка помеѓу релевантните институции и рестартирање на работата на Интерсекторската работна група за излегување на крај со аерозагадувањето со поголеми надлежности и функционални механизми за спроведување на усвоените мерки, зголемување на капацитетите за инспекциски надзор на локално и национално ниво, и според бројноста на извршителите и според нивните квалификации и стручни компетенции.

ОТПАДОТ – ЗАГАДУВАЧ ИЛИ РЕСУРС? КАКО ДО ПОГОЛЕМА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НОВИОТ ЗАКОН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД?

Законодавството за управување со отпад во Република Северна Македонија е добро усогласено со законодавството на ЕУ – постигнато со усвојување на сет од пет нови закони од оваа област (септември 2021 година). Сепак, и по 15 години од донесувањето на првиот *Закон за управување со отпад*, управувањето со отпадот се заснова на собирање и депонирање. Превенцијата на отпадот и тенденцијата за негово намалување не се интегрирани во политиките на државата. Дополнително, освен Дрисла (Скопје), која ги исполнува минималните технички услови за работа, другите депонии во земјава се нестандартни и се еколошки жаришта.

Иако Законот за управување со отпад²⁰ предвидува регионално управување со отпадот, сепак со него управуваат општините преку јавните комунални претпријатија кои го собираат отпадот и го депонираат во најблиската локална депонија. Во рамките на неколку проекти финансирани од ЕУ и други донатори во 2017/2018 година, беа изработени плански документи за воспоставување интегриран регионален систем за управување со отпад за 7 од 8-те региони во земјава. Така, во Североисточниот и Источниот плански Регион од ИПА фондовите беа обезбедени финансиски средства за изградба на интегриран систем за управување со отпад. Во Југоисточниот плански Регион беше изградена само привремена депонија, а во Полошкиот Регион се реконструира постојната депонија. Во другите региони сè уште не е постигнат напредок на овој план.

Кога станува збор за системот за селекција на отпадот, може да се заклучи дека се сведува само на проширената обврска на претпријатијата преку т.н. колективни шеми (отпад од пакување, отпадни батерии и акумулатори, како и електричен и електронски отпад). Целосен систем за селекција на отпадот не постои, односно овој аспект е целосно препуштен на „свеста“ на граѓаните. Посебен проблем претставува непостоењето на евиденција за собраните, селектираните и рециклираните количества отпад, што укажува дека во земјава не постои целосен систем на податоци за отпадот. При постапувањето со отпад неопходна е база на податоци за количината на депонираниот отпад, којашто во моментот речиси е непостојна. Се

²⁰ [Службен весник на Република Северна Македонија бр. 216/2021](#)

препорачува МЖСПП да воведи минимум стандарди за постојните депонии кои се користат од страна на општините и да воспостави систем на известување за видот и количината на депонираниот отпад. Притоа, стандардите не треба да бидат ограничени само на оградување на депонијата, туку и на поставување на вага за мерење и соодветен систем на евиденција.

Во однос на административниот капацитет на Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), како и на локалните власти, се констатира незначително развиен капацитет. Посебно треба да се истакне незадоволителното ниво на спроведување на законодавството на Европската Унија. Во рамките на дијалогот во НКЕУ-МК, посебно беше потенциран проблемот на недостиг на стручни кадри за излегување накрај со отпадот според европските стандарди.

Сесијата посветена на управувањето со отпадот одржана во рамките на НКЕУ-МК²¹ усвои сет препораки. Општо земено, препораките ја потенцираа потребата од поголема имплементација на Законот за управување со отпад. Исто така, дебатата одеше во насока да се истакнат придобивките кога отпадот би се користел како ресурс во согласност со принципите на кружната (циркуларната) економија.

Заклучоци

1. Ефективна имплементација на Законот за управување со отпадот ќе започне со изградбата на регионалните центри за управување со отпад. Засега, проблемот со отпадот особено ги засега општините, кои главно користат дивни депонии за складирање на отпадот.
2. Бидејќи во општините сè уште не се развиени одделенија за управување со отпадот, поголеми иницијативи треба да дојдат од страната на МЖСПП и Министерството за локална самоуправа. Особено е значајно одржувањето на редовна комуникација меѓу МЖСПП, општините и јавните комунални претпријатија (ЈКП), со цел споделување на информации за новите пристапи при излегувањето накрај со отпадот. Овие инстанции претставуваат клучни фактори во управувањето со отпадот, а тоа значи дека нивниот пристап (знаење) ќе придонесе за соодветна имплементација и на легислативата.
3. МЖСПП да развие методологија за задолжително мапирање на поголемите дивни депонии, што треба да биде спроведено од општините и ЈКП. Да им се наложи на општините и ЈКП да извршуваат редовно расчистување на нестандардните депонии. За да се постигне трајно одвикнување на граѓаните од овие лоши практики, неопходно е истото место да добие друга намена (да се постават објекти за рекреација, клупи, зеленило, играчки за деца според конфигурацијата на теренот).
4. Треба да се дејствува во насока на развивање на свеста на граѓаните дека проблемот на отпадот и неговото депонирање значително ќе се намали ако него го има во помали количини, што е воедно и тенденција на европските практики за управување со отпадот. Треба да се стави фокус на мерките (практиките) за намалување на отпадот. За напредување во спроведувањето

²¹ Одржана на 10-ти декември 2021 година

на мерките за намалување на отпадот, неопходно е да се зајакнат инспекциските активности и да се пропишуваат одмерени казни за непрописно складирање на отпадот. Притоа, од особена важност е државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) итно да го реши проблемот со недостатокот на инспектори кои ќе вршат редовни контроли на сите локации каде што најчесто непрописно се одложува отпад.

5. МЖСПП и Управата за животна средина (УЖС) ургентно треба да ја спроведат процедурата за обезбедување дозволи за постапување со отпадот на ЈКП, кои ќе бидат јавно објавени.
6. Обезбедување доследна примена на правилото „секој загадувач плаќа“, така што МЖСПП ќе го обврзе секој правен субјект двапати во годината да достави информација (на специјално подготвен онлајн образец) за количината и видот на отпадот што го создава.
7. Во функција на остварување на целите на Националниот план за справување со отпадот, односно за прогресивно намалување на биоразградливиот (органиски), општините (преку ЈКП или други заинтересирани фактори – граѓански здруженија) да иницираат соработка со локалните ресторани, маркети и зелени пазари со цел селекција на биоразградлив отпад и негово натамошно компостирање.
8. Паралелно со планираното воспоставување на регионалното управување со отпадот, им се препорачува на општините да почнат со воведување примарна селекција на отпадот (стакло, хартија, пластика, органиски отпад), што би се остварило со поставување на уште една канта каде што ќе се селектира тврда фракција, односно отпад од пакување (стакло, хартија и пластика) и поставување на уште една канта за органиски отпад.
9. Во рамките на постојната финансиска рамка за финансирање проекти за заштита на животната средина, од страна на МЖСПП да им се даде приоритет на целите со кои ќе се поддржат локалните иницијативи (проекти) за управување со отпадот.
10. Се препорачува МЖСПП, во соработка со националните медиуми, да започне јавна кампања за подигнување на свеста дека секој граѓанин, претпријатие, училиште и други организирани форми учествуваат во управувањето со отпадот и заеднички ја креираат економската гранка – циркуларна економија од која имаат бенефит сите.
11. МЖСПП да спроведе пилот-проект во неколку општини, со цел да се изгради модел на процена на висината на надоместокот за справување со отпадот по домаќинство (правно лице) и кои мерки се неопходни за да се реализира принципот „загадувачот плаќа повеќе“, односно да се утврди начинот на плаќање според количината на создадениот отпад. Исто така, да се предложат конкретни форми на управување со отпадот (селекција, складирање, испорачување) и можноста да се воведат финансиски олеснувања за домаќинствата кои уредно го селектираат отпадот. На пример: намалување на месечниот надомест за смет за 10–20% доколку семејството собере одредена количина на отпад од пластика, стакло и хартија и преку колективен постапувач или ЈКП ги предаде соодветно. Градот Загреб од октомври 2022 година стартуваше со

иновативен концепт за определување на надоместок за отпадот според количината, што може да биде прифатен како добра практика.²²

12. Со цел спречување и намалување на корупцијата во процесите на управување со отпадот, но исто така и градење доверба и прифатливост кај граѓаните во однос на примената на нови технологии и решенија, од особена важност е сите постапки за јавни набавки да се спроведуваат транспарентно и отчетно пред граѓаните, а секако поголема отчетност и во однос на сите активности на надлежните институции во врска со управувањето со отпадот.

Во однос на имплементацијата на препораките, може да се заклучи дека тие ја сподедуваат судбината на другата легислатива. Но, би можело да се истакне како посебна придобивка усвојувањето на *Националниот план за управување со отпадот (2021–2031)*. Исто така, подготвен е и *Националниот план за превенирање на создавањето отпад (2021–2027)*, кој сè уште не е усвоен. Започнати се активности во врска со изградбата на регионални системи за управување со отпадот во неколку региони. Изградбата на регионален систем за управување со отпадот во Североисточниот и Источниот плански Регион и натаму се одложува, главно поради противењето на општината Свети Николе, каде што треба да биде лоцирана регионалната депонија. Започнати се и активности за затворање на нестандартните депонии во Источниот Регион. Исто така, се одржуваат и работилници кои укажуваат на потенцијалот од примена на концептот *waste to energy*, што е од особено значење во услови на енергетска криза,²³ а во тек е и имплементацијата на проектот „Енергија од отпад за цементната индустрија од Западен Балкан“, имплементиран преку Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ).

Предлог-законот за задолжување на земјава со заем кај ЕБОР за финансирање на регионалниот проект за цврст отпад треба да го подобри проблемот со складирањето и да го развие управувањето со отпадот. Со него би се обезбедиле финансии за пет плански региони, и тоа: една заедничка депонија во Новаци, каде што ќе се депонира отпадот од Пелагонискиот и Југозападниот Регион; една заедничка регионална депонија во Струмица, за отпадот од Југоисточниот и Вардарскиот Регион и реконструкција на депонијата Дрисла, која го прифаќа отпадот од Скопскиот Регион. Во моментот, Законот сè уште не е усвоен, но се очекува со неговото усвојување да започне да се спроведува регионалниот систем за управување со отпад во овие плански региони.

²² [Novi sustav prikupljanja otpada u Zagrebu](#)

²³ [Работилница за невладините организации: енергија од отпад потенцијал за решение во енергетската криза](#)

17.12.2019

**„КЛИМАТСКИ ПРОМЕНИ: ГЛОБАЛНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ
И НАЦИОНАЛНИТЕ МОЖНОСТИ“**

1. Интегрирање на прашањата на развојот на енергетиката и намалени климатски промени на национално ниво:
 - а) Ревизијата на националните придонеси кон климатските промени и во обезбедувањето на нивната спроведливост да бидат изработени како еден единствен пакет: Законот и Стратегијата за климатска акција; Интегрираниот план за клима и енергија и Национална стратегија за праведна транзиција;
 - б) Развивањето и донесувањето на енергетските и климатски политики да се спроведуваат на транспарентен начин обезбедувајќи соодветно информирање на јавноста и со вклучување на сите засегнати страни;
 - в) Ревизијата на националните придонеси кон климатските промени треба да покаже зголемена амбиција и поставување на повисоки цели за намалувањето на емисиите на стакленички гасови со јасна визија за остварување на нискојаглероден развој до 2050.
2. Да се развијат механизми за афирмација и имплементација на новите пристапи кон климатските политики во локалните средини:
 - а) Да се охрабрат градовите да станат потписнички на Пактот за градоначалници за клима и енергија и последователно да подготвуваат, усвојуваат и спроведуваат акциони планови за одржлива енергија и клима;
 - б) Поддршка на општинско ниво за спроведување на мерки за намалување на емисиите на стакленички гасови, вклучени во Акциониот план за одржлива енергија во Скопје во 2011 година;
 - в) Да се советува Градот Скопје да го интегрира ажурираниот акционен план за одржлива енергија во Скопје за 2011 година со Стратегијата за климатски промени „Отпорно Скопје“ за 2017 година, финансиран од Програмата за развој на Обединетите нации, за да се избегнат удвојувања и преклопувања.
3. Унапредувања на знаењата и информираноста за климатските промени
 - а) Спроведување на мерки насочени кон подигнување на јавната свест за прашања поврзани со климатските промени преку приближување на научните претпоставки и резултати од анализите на национално ниво на јасен и разбиралив начин;
 - б) Да се направи ревизија на наставните програми во сите нивоа на образованието со цел да се вклучат дидактички содржини за климатските промени (различни аспекти во различни наставни предмети).
 - в) Обезбедување на правилно информирање на јавноста и други засегнати чинители за политиките за климатски промени (работа со новинари)
4. Согласно сценаријата од стратегијата за развој на енергетиката до 2040 година се препорачува:
 - а) ТЕЦ Осломеј да престане со работа и како решение е трансформација во фотоволтаична електроцентра (80 – 120 MW) која ќе ја користи постојната инфраструктура (локација и преносна мрежа) и вработени. Истиот пристап може да се примени и за ТЕЦ Битола.
 - б) При планирање на нови инвестиции, важно е внимателно да се следат и прилагодуваат решенијата за инвестиции за да се избегне ризик од заробени и недоволно искористени средства со оглед на очекуваните трендови - барања за локалните загадувачи и потенцијална цена на CO₂. Ова особено да се почитува при одлуката за ревитализација на ТЕЦ Битола.
 - в) Согласно избраното ниво на транзиција на енергијата од конвенционални извори, важно е да се развијат програми за општествено одговорна транзиција за да се ублажат негативните ефекти од загубите на работни места, да се прераспределат вработените и да се стимулираат нови можности за

ПРЕПОРАКИ

ПРВА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 5

17.12.2019

работни места во нискојаглеродни технологии и услуги.

- г) Промовирање на користењето на ОИЕ на начин кој обезбедува одржлив енергетски развој.
- д) Изградбата на нови мали хидроелектроцентрали треба внимателно да се проценат во однос на влијанијата врз животната средина наспроти придобивките од произведената електрична енергија.
- ѓ) Стимулирање за да се направи електрификација на секторот за греење и ладење преку примена на поефикасни топлински пумпи и системи за централно греење од термоелектрани-топлини на природен гас и биомаса (вклучувајќи и отпадна биомаса и други нуспроизводи) со што ќе овозможи користење на големи топлински пумпи, отпадна топлина и капацитети за складирање на топлина.
- е) Замена на тековната неефикасна употреба на биомаса.

ПРЕПОРАКИ

ВТОРА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 5

24.2.2021

„АЕРОЗАГАДУВАЊЕТО ОД АСПЕКТ НА ЗАГРЕВАЊЕТО НА ДОМАЌИНСТВОТА И ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ“

1. Подобрвање и унапредување на мониторинг системот за квалитет на воздух преку:
 - Иако државната мрежа за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух е доволно развиена и во согласност со европското законодавство, постои потреба од опфаќање на повеќе урбани центри во земјата;
 - Обезбедување на мерење на сите загадувачки супстанции на мерните места каде е потребно согласно направена оценка за квалитет на воздух (вклучително и азотните оксиди, сулфурните оксиди, озон, диоксини и фурани);
 - Соодветно и навремено да се информираат граѓаните за загадувачките супстанции во воздухот, како и за мерките кои се преземаат за нивно намалување. (Во моментот се известува, но потребно е подобрување на комуникацијата со цел навремена информација до сите граѓани)
 - Редовно алармирање за здравствените последици од вдишување на загадувачките супстанции, како и за мерките за заштита на човековото здравје. (Во моментот се известува, но потребно е подобрување на комуникацијата со цел навремена информација до сите граѓани)
2. Зајакнување на капацитетите за спроведување на дефинираните мерки за намалување на аерозагадувањето
3. Локалните власти да покажат поголема иницијативност за спроведување на дефинираните мерки за намалување на аерозагадувањето бидејќи истите се во моментот недоволни;
4. Воведување на законска забрана за согорување на јаглен за домаќинствата со одложена примена во времетраење до две години.
5. Започнување на програми за планско и систематско елиминирање на јагленот и дрвото како енергенси во урбаните средини преку воведување забрани и субвенционирање на замената на начинот на затоплување;
6. Креирање на јасни стандарди и сертификати за квалитетот на ресурсите кои се користат за затоплување на домаќинствата:
 - Регулатива за квалитетот на пелетите и огревното дрво

24.2.2021

- Регулатива за проверка на ложиштата во домаќинствата во зависност од типот на горивата
- 7. Иницирање на креирање на неопходниот План за начинот на затоплување по зони во Градот Скопје;
- 8. Да се донесат правилници со кои ќе се утврдат стандардите за загревање кои треба да ги исполнуваат новите објекти пред добивање дозвола за градба;
- 9. Потребно е да се усвои дефиниција за енергетска сиромаштија и да се дизајнираат посебни програми за поддршка на енергетски сиромашни домаќинства;
- 10. Поедноставување на процедурите и поддршка за домаќинствата заинтересирани за поставување на фотоволтаични панели на кровните и дворните површини од своите домови и разгледување на можностите за формирање на енергетски задруги;
- 11. Формирање на Фонд за животна средина преку кој ќе се спроведуваат плановите и програмите за справување со аерозагадувањето;
- 12. Активирање на Фондот за енергетска ефикасност;
- 13. Зајакнување на интерсекторска соработка помеѓу релевантните институции и рестартирање на работата на Интерсекторската работна група за справување со аерозагадувањето со поголеми надлежности и функционални механизми за спроведување на усвоените мерки;
- 14. Зголемување на капацитетите за инспекциски надзор на локално и национално ниво.



Иван БЛИНКОВ,¹
Македонка СТОЈАНОВСКА.



Николчо БЕЛКОВСКИ.
Владимир СТОЈАНОВСКИ

ШУМАРСТВОТО И ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Унифицирана дефиниција на глобално ниво за тоа „што е шума“ не постои од причина што различните климатски, релјефни и други фактори овозможуваат огромен број растителни видови во еден дел на светот да оформат зелена шумска покривка, а во друг дел на светот тоа да бидат сосем други формации, со други каракте-

¹ Авторите се професори на [Универзитет „Св. Кирил и Методиј“](#) во Скопје, Факултет за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг „Ханс Ем“ во Скопје. Авторите се на повеќе меѓу кои:

Blinkov I., Stojanovska M., Trendafilov A., Forestry and Nature Conservation in the RM – Legislative and policy, pgs. 217–231, Proceedings of the 7th International Symposium in Zlatibor Mountain, Serbia, May 2005, Organized jointly by the IUFRO Research Group 6.13.00 and the Faculty of Forestry, University of Belgrade IUFRO Forstwissenschaftliche Beiträge Forstpolitik und Forstökonomie / Forest Science Contributions Forest Policy and Forest Economics General Editor of the Publication Series Prof. Dr. Franz Schmithüsen, Emeritus; Department Environmental Sciences, Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich / Switzerland, ISBN 978-3-907648-09-4, 2008

Blinkov I., Stojanovska M. (2017). Overview of the Natural Resource Management in the Republic of Macedonia, In: Dragovic N., Ristic R., Püzl H. B. Wolfslehner (eds.) (2017): Natural Resource Management in Southeast Europe: Forest, Soil and Water. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Skopje; ISBN: 978-608-4536-07, Chapter B4, p. 167–198.

Blinkov, I. (2021) [“Vodno Mountain – Chronology of events, legal and institutional setup, and current activities related to the status of protection”](#) International Scientific Journal Forest Review 50(1), ISSN: 0585-9069, online ISSN: 1857-9507).

Kolevska D.D., Blinkov I., Trajkov P., Maletić V., (2017) [Reforestation in Macedonia: History, current practice and future perspectives](#), Journal REFORESTA (2017) 3:155-184

Nichiforel L, Deuffic P, Thorsen B.J, Weiss G, Stojanovska M, Stojanovski V et al: **Two decades of forest-related legislation changes in European countries analysed from a property rights perspective**. For. Policy Econ. Elsevier. 2021, 115:102146

Stojanovska, M., Nonic, D., Baumgartner, J., Nedeljkovic, J., Stojanovski, V., Nedanovska, V., Posavec, S.(2015): [Challenges and Opportunities in the Use of Marketing Tools and the Promotion of Non Wood Forest Products-Based Small and Medium Enterprises in the South East Europe](#), SEEFOR Vol. 6 num.1, 2015

Conflict management between forestry and environmental sector, regional project, FINISH GOVERNMENT EFI (European Forest Institute) – UKIM HEF + partners from Western Balkan countries 2008, Stojanovska M., national coordinator, [Проекти и соработка – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Факултет за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг „Ханс Ем“](#)

ристики и специфики.² Овие фактори овозможиле развој на различни видови дрвја, па автохтоната дендрофлора во Република Северна Македонија брои 319 вида. Шумите се распространети во 8 почвено-климатско-вегетациски зони (субмедитеранско подрачје (надморски височини од 50 до 500 m); континентално-субмедитеранско подрачје (до 600 m); топло континентално подрачје (600 до 900 m); ладно континентално подрачје (900 до 1100 m) подгорско континентално-планинско подрачје (1100 до 1300 m); горско континентално-планинско подрачје (1300 до 1650 m); субалпско планинско подрачје (1650 до 2250) m и алпско планинско подрачје (над 2250 m). Лисјарските шуми (главно даб и бука) зафаќаат 92% од површината под шума, а пак четинарите (најмногу бор), околу 8%. Според површинската опфатеност, најзастапени се дабовите чисти и мешани насади (благун, цер, плоскач, горун и др.) со повеќе од 50%, додека според дрвната маса, доминантен вид е буката. Природните услови значително влијаат и на прирастот и на продуктивноста на насадите. Со оглед на планинскиот релјеф, особено стрмните наклони, шумските операции и техники се отежнати, но и лимитирани, па се преземаат специфични активности дури и во стопанските шуми³.

Шумарството во РСМ има долга традиција со регулирана дејност, која трае повеќе од 150 години. Бројни автори и патеписци оставиле пишани документи во кои Македонија била опишана како земја покриена со густы и непроодни шуми (Е. Челеби, XVII в.; Ј. Г. Хан, 1868; и други). По донесувањето на т.н. *res nullius* (никој не е сопственик) за шумите, во времето на Отоманската Империја настанува беспопштедна сеча на шумите, особено во Повардарието и по должината на долните текови на реките Брегалница и Црна Река, и транспортот на дрвото до Солун. Во времето на војните, исто така масовно се користело дрвото за воени потреби. Околу населените места, не само што беспопштедно се користело дрвото за задоволување на домашните потреби, туку имало и копачење на шумите за формирање земјоделско земјиште. Сето ова придонело за силна девастација на шумите, оголување на земјиштето, појава на силна ерозија и фреквентни поројни поплави. Заради заштита од понатамошно уништување на шумите, во XIX век донесени се првите закони за шуми (во 1858 година т.н. „Рамазански закон“ и во 1869 година т.н. „Законот на Шевалие“). Со изработка на плански документи за управување со шумите и за уредување на порите е започнато од 1933 година. Во 1947 година е донесен Законот за шумите, со кој се формирани народните одбори, кои управувале со шумите. Од 1952 година се формираат првите шумски стопанства и е започнато со изработка на посебни планови за стопанисување со шумите за секоја шумскостопанска единица, согласно „принципот на трајност во стопанисувањето.“ Во овој период е започнато и со формирање на прет-

² ФАО разликува шума и шумско (дрвенесто) земјиште. Европската комисија ги дефинира шумите и шумското земјиште како површини со најмалку 20% шумска покриеност (за медитеранските шуми може и 10%) и со минимална површина од 0,5 ха. Дефиницијата за шума во Република Северна Македонија е јасно прецизирана во Законот за шуми ([Службен весник на РСМ 65/2009](#)), па во чл. 6 од него се вели: „...претставува шумски екосистем кој постои на шумско земјиште обраснато со шумски видови дрвја и грмушки, голини непосредно до шумата, како и други голини и ливади внатре во шумата, шумски расадници, шумски патишта, семенски плантажи, противпожарни просеки во шума, ветрозаштитни појаси на површина поголема од два ари, како и шуми во заштитените подрачја.“

³ Министерство за животна средина и просторно планирање, [Просторен план на Република Македонија 2000-2020](#) Државен завод за статистика – [шумарство](#),

пријатија за пошумување и уредување на пороите, при што е започнато и со изработка на комплетна техничка документација. Во понатамошниот период постојат уште неколку реформи, а најзначајната е во 1998 година, кога е формирано ЈП Национални шуми (тогашно ЈП „Македонски шуми“), со дирекција во Скопје и 30 подружници низ државата.

ШУМСКИ ФОНД

Според податоците од ЈП Национални шуми, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и државниот Завод за статистика во Република Северна Македонија, низ годините површините под шума се во постојан пораст. Хронолошки гледано, во 1938 година имаме 615.261 ha, а во 2020 година – 1.091.857 ha, што е пораст од 63%, што претставува одраз на пошумувањата, самообраснувањата на напуштеното земјоделско земјиште и соодветните шумарски активности во минатото. Според податоците од посебните планови за стопанисување со шуми (2008 година), вкупната шумска резерва изнесува 75.939.573 m³, односно 91 m³/ha (европскиот просек е 163 m³/ha), а од нас се послаби Албанија, Шпанија, Португалија, Грција, Кипар и Малта. Вкупниот годишен прираст изнесува 1.616.782 m³, односно 1,93 m³/ha. Дозволеният сечив етат изнесува 75% од прирастот, но реализираноста е не повеќе од 70%, или 55% од вкупниот прираст, што овозможува зголемување на дрвната маса и на сите екосистемски услуги од шумите. Надземната биомаса изнесува 71,64 t/ha (вкупен јаглерод 33,67 t/ha), а подземната биомаса 19,32 t/ha (вкупен јаглерод 9,08 t/ha). Според сопственоста, 89% се шуми во државна сопственост, а 11% во приватна сопственост. Во РСМ има 0,54 ha шума и шумско земјиште на жител, просек што е близок до европскиот, но со оглед на географската поставеност и природните услови во сите држави од Јужна Европа, квалитетот на шумата е меѓу најслабите во Европа. Според одгледувачкиот тип, шумите се делат на генеративни (високостеблести), вегетативни (нискостеблести), шикари и шибјаци. Голем дел од ниските шуми како и шикарите се деградирани.

ЛЕГИСЛАТИВА И ИНСТИТУЦИИ

Управувањето со шумите во Република Северна Македонија се базира на посебна легислативна рамка.⁴ Меѓу стратешките документи со кои се насочува управувањето со шумите е „Стратегијата за одржлив развој на шумарството 2006–2026“. Влијание врз шумарскиот сектор имаат и други национални документи, како, на

⁴

- Законот за шуми („Сл. вес. на РСМ“, [бр. 64/09](#), [24/11](#), [53/11](#), [25/13](#), [79/13](#), [147/13](#) и [43/14](#));
- Законот за ловство („Сл. вес. на РСМ“, [бр. 26/09](#), [82/09](#), [136/11](#), [1/12](#), [69/13](#), [164/13](#) и [187/13](#));
- Законот за шумарска и ловна инспекција (Сл. вес. на РСМ“, [бр. 88/2008](#), [6/10](#), [36/11](#) и [74/12](#));
- Правилникот за содржината на посебните планови за стопанисување со шумите со стопанска намена и заштитна намена, како и за начинот на нивната изработка, донесување и одобрување, за содржината на посебните планови за одгледување и заштита на шумите во заштитените подрачја, за начинот на нивната изработка, за донесување и одобрување и за содржината на посебниот план за стопанисување со шумите во приватна сопственост над 30 ha, за начинот на нивната изработка, донесување и одобрување („Сл. вес. на РСМ“, [бр.248/19](#)).

пример, оние во врска со одржливиот развој, климатските промени, биодиверзитетот, опустинувањето, заштитата од пожари итн.

Надлежна владина институција е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, додека, пак, за шумите во заштитените подрачја надлежност има и Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП).

Со шумите во државна сопственост управуваат субјектите именувани од Владата на Република Северна Македонија: ЈП Национални шуми, како и јавните институции за управување со заштитените подрачја: ЈУНП „Пелистер“, ЈУНП „Маврово“, ЈУНП „Галичица“, ЈУНП „Шар Планина“, ЈПУЗПП „Јасен“ и некои единици на локалната самоуправа (Скопје, Вевчани, Винаца, Ново Село). Со шумите во приватна сопственост, стопанисуваат сопствениците – физички или правни лица, а дел од нив се организирани и во Националната асоцијација на сопствениците на приватни шуми (НАСПШ).

Моделот на централизирано работење во практиката во ЈП „Национални шуми“⁵ се соочува со многу проблеми и тешкотии во функционирањето, па затоа во тек е изработка на нов закон за шуми, со кој се предвидува трансформација на јавното претпријатие и следење на новите европски трендови во шумарството. Во 2006 година е донесена Стратегија за одржлив развој на шумарството, со која се предвиде имплементација на концептот на одржливо стопанисување со шумите, но сепак во практиката овој концепт сè уште не е соодветно имплементиран, а во тек е негова ревизија.

Шумите се поделени во шумско-стопански единици (повеќе од 200), а за секоја шумско-стопанска единица се изготвува 10-годишен план. 10-годишниот план по ревизијата се одобрува од страна на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство. Државниот инспекторат за шумарство и ловство е одговорен за контрола над извршените шумските активности како што се пошумувањето, одгледувањето, користењето, изградбата на шумски патишта, заштитата (од болести, штетници и пожари) согласно со планот за стопанисување.

Заедничко за националните паркови е тоа што сè уште најголем приход остваруваат од продажба на дрво, освен НП „Галичица“ која започна проект со PONT и се фокусира на заштита и конзервација на природата. Од друга страна, пак, ЈП Национални шуми речиси целиот приход го остварува од дрвни продукти (>95% од приходите).

Одржливо стопанисување со шумите

Во чл. 8 од Законот за шуми е дефинирано управувањето со шумите, каде што во ст. 2 се вели „Со шумите се управува и стопанисува на начин со кој трајно ќе се сочува и зголеми нивната површина, вредноста, да се обезбеди најголем прираст според природните услови и да се сочуваат и подобруваат нивните општокорисни и производствени функции.“ Овој концепт за „трајно стопанисување со шумите“ придонел за огромно зголемување на шумскиот фонд.

Концептот за одржливо управување со шумите, кој подразбира балансирано и на начин кој овозможува истовремено задоволување на економските, социокул-

⁵ ЈП Македонски шуми 1998–2008, [монографија](#)

турните и еколошките побарувања на општеството кон шумите, притоа без да се загрози или компромитира способноста на идните генерации да ги задоволат нивните потреби од шумите е пример за теоретска и практична примена на *Парадигмата за одржлив развој*.

На осум министерски конференции во Европа – Стразбур (1990), Хелсинки (1993), Лисабон (1998), Виена (2003), Варшава (2007), Осло (2011), Мадрид (2015) и Братислава (2021) – е дискутирано за заедничка рамка, која ќе ја спроведуваат Владите за да се обезбеди одржливо управување и заштита на шумите. Процесите за развој на концептот за одржливо стопанисување со шумите доведоа до потпишување на голем број мултилатерални договори за исполнување на обврските за заштита на животната средина што се поврзани со шумите и шумските ресурси.

Одржливото управување со шумите, како глобален концепт, е прифатено и од Република Северна Македонија и има за цел негова примена и имплементација и во одредени законски и стратешки документи (Стратегијата за одржлив развој на шумарството (2006–2026), кои се целосно базирани на концептот за одржливо стопанисување со шумите, но реализацијата се одвива прилично бавно и недостасуваат капацитети (финансиски и човечки) за да се преориентира целокупниот шумарски систем на одржливиот концепт.

ПАНЕВРОПСКИ КРИТЕРИУМИ ЗА ОДРЖЛИВО СТОПАНISУВАЊЕ СО ШУМИТЕ И НИВНАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА⁶

Постојат шест усвоени критериуми, како и индикатори за одржливо управување со шумите. Поради досега воспоставениот принцип за трајно стопанисување со шумите, голем дел од барањата предвидени со критериумите и индикаторите се исполнуваат кај нас.

Критериум 1: Одржување и соодветно зголемување на шумските ресурси и нивниот придонес кон глобалниот циклус на јаглерод. Активностите предвидени со овој критериум се исполнуваат речиси целосно; тоа е резултат на соодветните шумарски активности во целиот историски период, а најмногу на пошумувањето на голините. Треба да се напомене дека од 1914 до 2020 година се пошумени околу 250.000 ha голини и силно еродирани земјишта, а со тоа се зголемени и шумските ресурси и нивниот придонес кон јаглеродниот циклус.

Критериум 2: Одржување на здравјето и на виталноста на шумските екосистеми. Здравствената состојба на шумите перманентно се следи. Тоа е обврска на раководителот на шумскостопанската единица кој е должен да ја нотира во делот на „шумската хроника“ во планот евентуални промени. Покрај ова, во случај на масовна појава на некој штетник или болест, се информира и МЗШВ, како и Извештајно-дијагностичката прогностичка служба (ИДП) и се преземаат соодветните мерки.

Критериум 3: Одржување и подобрување на производствените функции на шумите (дрвни и недрвни производи). Одржувањето и подобрувањето на производствените функции на шумите за дрвни продукти се планирани во плановите и

⁶ CIFOR Knowledge, [Criteria and Indicators for sustainable forest management](#)

се практикуваат одамна. Поради фактот дека има многу деградирани шуми и прнари во РСМ, потребно е да се интензивираат активности за нивна ревитализација и мелиорација. Отвореноста на шумите со шумска транспортна инфраструктура е ниска (7,7 km/km²), па и на ова треба да се работи во иднина. Од друга страна, пак, недрвните производи се занемарени во стопанските шуми и ним не им се обрнува доволно внимание. Единствено во заштитените подрачја се планира и одржувањето и подобрувањето на недрвните производи.

Критериум 4: Одржување, заштита и зголемување на биолошката разновидност на шумските екосистеми. За исполнување на барањата од овој критериум, значително треба да се работи. Во досегашниот период, генерално е одржувана биолошката разновидност. Порано имало и тренд на интродукција на алохтони видови, пред сè четинарски, заради потребите и побарувањата на дрвната индустрија. Покрај ова, големи површини под голини се пошумени со алохтони пионерски видови од повеќе причини, а пред сè поради инженерските барања (способност за врзување на почвата со кореновиот систем и заштита од ерозија), но и финансиските (ниска цена на производство и пошумување, т.е. најоптимален Cost-benefit). Откако ќе се заврши еден турнус (околу 100 години) и кога ќе се подобрат, пред сè, условите на местото за растење, може да се размислува за реконструкција на насадите и за внесување на автохтони видови како што се современите трендови.

Критериум 5: Одржување и подобрување на заштитните функции на шумите (особено на почвата и на водата). До Законот за шуми од 1998 година и формирањето на ЈП „Национални шуми“, во државава официјално имаше 17.617 ha заштитни шуми (заради заштита од ерозија и седиментација во акумулациите), со кои стопанисуваа водостопанските претпријатија. Со интегрирање на овие шуми во постојните стопански единици и преминот под надлежност на ЈП Национални шуми, тие го загубија тој статус, но од пред три години почна процесот на деалиенација на заштитните шуми кој ќе трае и во наредните 7–8 години до завршувањето на циклусот на изработката на сите посебни планови. Во моментов има околу 3.000 ha заштитни шуми. Светскиот просек е околу 10% заштитни шуми, а европскиот – околу и до 32%. За различен тип заштитна шума (независно дали е за производство на вода, заштита од ерозија, заштита од природни непогоди и сл.), се применуваат и различни специфични шумски мерки, за што е потребна дообука на инженерите.

Критериум 6: Одржување на социоекономските функции и на условите Доколку ги погледаме индикаторите за Критериумот 6, можеме да кажеме дека одреден дел се испочитувани, а одреден дел не. Околу сопственоста, она што недостасува е податоците за приватните фирми што се поврзани со шумарството (дотур, сеча и транспорт на дрвни сортименти, складови за продажба на дрво, компании кои работат со недрвни шумски производи, пилани и сл.). Учеството на шумарството во БДП е непознато (се проценува). Податоците за работната сила, како и за безбедноста при работата, се фрагментирани и нецелосни. Податоците околу потрошувачката, трговијата со дрво и енергија од дрва, исто така фалат. Околу рекреативните ресурси, сè уште нема податок за бројот и фреквенцијата на луѓе што ја користат шумата за рекреација. Објектите и локациите кои имаат културни и духовни вредности воопшто не се вклучуваат во плановите, па така не се знаат нивниот број и нивната локација.

ДРУГИ ЗАКАНИ ЗА ШУМИТЕ И ШУМАРСТВОТО

Огроман проблем за шумите се шумските пожари. Според достапните податоци за 1999–2020⁷ година, вкупната опожарена површина изнесува 179.983 ha, или просечно годишно се губат 8.181 ha шума, а просечните годишни штети и загуби изнесуваат 6,6 милиони евра. Согласно Законот за шуми, секој субјект кој стопанисува со шума е должен да обезбеди дежурна служба за мониторирање и првично теренско спротивставување на пожарот, а доколку не успее да му се спротивстави – се вклучуваат и други институции – противпожарната служба, ДСЗ, ЦУК, итн. Постојат повеќе проекти што во изминативе години се фокусирани на оваа проблематика и кои се однесуваат на зајакнување на капацитетите на сите институции вклучени во спротивставувањето на шумските пожари (на пр., РСМ прва во регионот создаде Информативен систем за ризик од пожари – МКФИС). Проблемот е многу сложен, а со прогнозираните климатски промени тој ќе се влошува. Над 95% од пожарите се предизвикани од човечки фактор, така што е потребна и поголема вклученост и на судскиот систем во овој предизвик.

Голем проблем за шумарството се бесправните активности, особено бесправната сеча, копачењето на шумите, бесправниот транспорт, бесправното собирање недрвни продукти и сл. Посебен орган во рамките на МЗШВ – шумската полиција (иако со недоволен капацитет), меѓу другите активности, е задолжена да ја чува шумата од бесправни активности. Покрај неа, таа улога ја има и шумочуварската служба, која е во рамките на ЈП Национални шуми и ренџерите во рамките на националните паркови и другите заштитени подрачја. Интензитетот на бесправна сеча е огромен. Во оваа активност значајна е и улогата на судските институции. Направени се некои подобрувања, особено околу квалификацијата на делата и казнените одредби, за да се овозможи полесно донесување на судските одлуки за санкционирање на престапниците.

ТЕКОВНИ АКТИВНОСТИ

Република Северна Македонија е потписник и има прифатено повеќе меѓународни договори и конвенции, поврзани со шумарството и заштитата на животната средина. Како земја-кандидатка за членство во Европската Унија, има и обврска да ги следи и да ги применува сите прописи и политики што се однесуваат на управувањето со шумите и заштитата на животната средина.

UN Framework Convention to climate change (UNFCCC) – Во РСМ се изготвени повеќе национални документи што ја тангираат оваа проблематика. Шумите и шумарството имаат значајно место во митигацијата⁸ на овој проблем, па и во националните документи има разни цели и мерки во врска со шумарството, а пред сè со намалувањето на обесшумувањето особено од пожарите.

⁷ FAO FRA report 2020, North Macedonia, [Global Forest Resources Assessment \(FRA\) 2020 North Macedonia - Desk Study](#)

⁸ Митигација – ублажување на климатските промени.

UN Convention to Biodiversity – Во РСМ се работи на проблематиката поврзана со биодиверзитетот и имаме изработено неколку национални документи, додека во шумарството оваа проблематика е во иницијална фаза.

UN Convention to combat desertification (вклучувајќи и LDN – Land Degradation Neutrality till 2030). – Шумите се една од клучните компоненти на овој процес на LDN. Во РСМ има подготвено Национален акциски план за спротивставување на опустинувањето (е во тек на усвојување), а изготвена е и т.н. програма со цели за LDN и за соодветни мерки каде што одржливото шумарство, пошумувањето и заштитата од пожари заземаат свое место.

Со проблемот на опустинувањето не се многу засегнати државите од Средна, Западна и Северна Европа, па затоа нема заеднички документ на ЕУ, како што тоа е случај со другите две конвенции.

EU Timber Regulation (EUTR) стапи во сила на 3 март 2013 година, која им забранува на операторите во Европа да пласираат нелегално исечени дрва и производи добиени од нелегално дрво на пазарите во ЕУ. „Легалното“ дрво се дефинира како дрво произведено во согласност со законите на земјата од каде што потекнува/се сече. Законот за шуми во поголем дел е во согласност со EUTR, во одредени делови дури е и построг од побарувањата на EUTR, но сепак има делови кои треба да се допрецизираат. т.е. дополнително да се уредат, но дел се поврзани и со нашето членство во ЕУ.

EU Forest Strategy 2030 (Стратегија на ЕУ за шумарство, 2030) во која се забележува дека има одредена промена на дискурсот поврзан со концептот на одржливо стопанисување со шумите (ОСИ). Исто така, има промена и на фокусот на политичките дискусии каде што позначаен приоритет им е даден на климатските промени и на губењето на биолошката разновидност.

EU Biodiversity Strategy 2030 (Стратегија на ЕУ за биодиверзитет, 2030), која претставува еден сеопфатен, амбициозен и долгорочен план за заштита на природата и за враќање/намалување на деградацијата на екосистемите. Главна цел е ставањето на биолошката разновидност на Европа на пат кон закрепнување до 2030 година и во која се содржани многу специфични активности и обврски.

EU Bio-economy Strategy 2030 (Стратегија на ЕУ за биоeкономија, 2030), со која ЕУ сака да постигне: а) Обезбедување безбедност на храната и (во) исхраната; б) Одржливо управување со природните ресурси; в) Намалување на зависноста од необновливите ресурси; г) Ублажување и адаптација на климатските промени; и д) Зајакнување на европската конкурентност и создавање на работни места.

EU Green Deal (Европски зелен договор), се однесува на земјите-членки на ЕУ. Во него јасно се потенцирани амбициите за климатските промени до 2030 и 2050 година, преку: а) Снабдување на чиста, достапна и сигурна енергија; б) Мобилизирање на индустријата за чиста и циркуларна економија; в) Користење на ефикасен и еколошки начин на енергија и ресурси.

Green Agenda for Western Balkan (Зелена агенда за Западен Балкан) претставува она што е Зелениот договор за ЕУ на регионално ниво (Западен Балкан). Визија на Зелената агенда е карбон неутрален Западен Балкан до 2050 година. За да се

дојде до карбон неутрален Балкан, Зелената агенда ги содржи следните компоненти што треба да помогнат во таа насока: а) Климатска акција, вклучувајќи ја декарбонизацијата; б) Енергија и мобилност; в) Циркуларна економија; г) Биодиверзитет; д) Намалување на загадувањето; и г) Одржливи системи за производство на храна.

Покрај ова, значаен документ е и Sendai-Eco-DRR frame, рамката за еколошки базирано намалување на природните непогоди во периодот 2015–2030 година. Со ова се менува претходниот инструмент, каде што се одеше на реактивен пристап, во нов проактивен пристап. Шумарството има значајна улога во решавањето на овој проблем. РСМ е потписник на овој инструмент, но имплементацијата е во иницијална фаза. Покрај другите активности, оваа е поврзана и со одржливото шумарство.

ЗАКЛУЧОЦИ

Системот на холистичко управување со шумскиот екосистем во Република Северна Македонија не е развиен доволно. Во моментот доминира линеарна фосилна економија која треба да биде заменета со циркуларна биекономија, која е поблиска до природата и предвидена согласно меѓународните (шумарски) политики. Холистичкиот концепт на циркуларна биекономија подразбира заемно и рамноправно учество на сите сектори. Фактот дека учеството на шумарството во БДП е под 1% не значи дека треба да се запостави, особено поради нивното значење за декарбонизацијата. Анализата на сите политики за климатските промени и карбон неутралноста укажуваат дека единствен сектор каде што имаме понирање (врзување) на CO₂ е шумарскиот сектор. Очекувањата и побарувањата од шумарскиот сектор се огромни и за таа цел се потребни дополнителни интервенции (човечки и финансиски) кои ќе помогнат во оваа транзиција.

Неопходно е да се дејствува во насока на реорганизација и професионализација на шумарството и да бидат прифатени и реализирани во практиката сознанијата и препораките кои доаѓаат од страна на експертската јавност (академската средина, граѓанските здруженија и другите фактори во оваа област). Во моментот се реализира проектот „Поддршка на реформите во политиката и законската рамка во шумарството во Северна Македонија“ – поддржан од Европската Унија, но и ИПА проектот „Поддршка на реформите во шумарството во Северна Македонија“ кој треба да стартува во 2023 година, чии резултати и активности ќе укажат на виталната улога на шумарството и ќе го поттикнат развојот на јавните политики во оваа област.

Во Република Северна Македонија не е развиен системот на валоризација на улогата на шумите и нивната сеопфатна мултифункционална општокорисна улога (плаќање за екосистемски услуги). Се очекува со законските решенија во новиот Закон за шуми (кој е во нацрт-верзија)⁹ да се развие и оваа вредносна компонента на шумите што ќе ја зголеми нивната одржливост. Исто така, со новите законски решенија се очекува да бидат интегрирани критериумите и индикаторите за одржливо управување со шумите во легислативата, како и во практиката. А за да се постигне тоа, неопходно е да се дадат прецизни насоки во Стратегијата и Законот, да се забрза

⁹ Новиот Закон за шуми се изработува во рамките на ЕУ проектот „Поддршка на реформите во политиката и законската рамка во шумарството во Република Северна Македонија“

постапката за носење на подзаконски акти, за подобрување на техничките, материјалните и човечките капацитети на вработените, за обезбедување на финансирањето за екосистемските услуги.

За исполнување на обврските преземени од различните ратификувани конвенции и други договори неопходни се финансиски инструменти (CO2 кредити, зелен данок) за компензација на трошоците за управување со шумите (пошумување, одгледување и заштита). За остварување на оваа цел, неопходно е формирање на фонд/линија во рамките на релевантните државни институции кој ќе се занимава со компензации на одредени активности поврзани со управувањето на шумите. Ова треба да биде регулирано со законски или подзаконски акт.

Неопходна е конкретизација на легислативата и подзаконските акти за делинеација¹⁰, категоризација, соодветни шумско-инженерски мерки, како и препознаен начин за финансиска одржливост на заштитните шуми.

Во однос на човечките ресурси и нивните перформанси за имплементација на новиот пристап во управувањето со шумите, неопходно е да се зајакнат перформансите на планерите и инженерите по подружниците. Во нацрт-верзијата на Законот за шуми е опфатен и овој аспект, но ќе треба да се работи на конкретизирање на финансиската одржливост, а треба да се подготват подзаконски акти, како и насоки. Потребно е да се изврши и обука на вработените, т.е. на планерите и инженерите во оперативата.

ПРЕПОРАКИ

ТРЕТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 5

10.12.2021

„ОТПАДОТ – ЗАГАДУВАЧ ИЛИ РЕСУРС? КАКО ДО ПОГОЛЕМА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НОВИОТ ЗАКОН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД?“

1. Во очекување да се изградат и да започнат со функционирање Регионалните центри за управување со отпад, МЖСПП да иницира креирање на механизми за регуларна комуникација со општините и Јавните комунални претпријатија (ЈКП) за проток на информации поврзани со новите пристапи за справувањето со отпадот, а со цел да јакне свеста (и знаењето) кај овие исклучително значајни актери за соодветна имплементацијата на легислативата.
2. МЖСПП да иницира постапка и да развие методологија за задолжително мапирање на поголемите диви депонии која треба да се спроведе од општините и Јавните комунални претпријатија (ЈКП).
3. Општините заедно со ЈКП да ги зголемат контролите со цел откривање на сторителите кои депонираат отпад на дивы депонии и да примени мерки за нивно соодветно санкционирање. Дополнително, се препорачува Општините заедно со ЈКП да вршат редовно расчистување на дивите депонии, а за да се постигне одвикнување на граѓаните истото место да добие друга намена (да се постават објекти за рекреација, клупи, зеленило, играчки за деца) доколку теренот го дозволува тоа.
4. Се препорачува МЖСПП да воведат минимум стандарди за постојните депонии што се користат од страна на општините и да воспостават систем на известување за депонирањето на отпад. Стандардите да не се однесуваат само на оградување на депонијата, туку и на поставување на вага за мерење и соодветен систем на евиденција.

¹⁰ Делинеација – (лат. delineatio) цртање, нацрт, скица.

10.12.2021

5. Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) да направи контрола над сите депонии за да се утврди дали се исполнети стандардите. Ова е особено важно за утврдување на целите што треба да се постигнат во однос на намалување на создавањето на отпадот и утврдување на мерките за негово намалување.
6. МЖСПП и Управата за животна средина (УЖС) ургентно да ја спроведат процедурата за обезбедување на дозволи за постапување со отпад на Јавните комунални претпријатија. Исто така, МЖСПП јавно да ги објави сите дозволи за постапување со отпад кој ги поседуваат ЈКП.
7. Според правилото секој загадувач плаќа, МЖСПП да го обврзи секој правен субјект два пати во годината да достави информација (на специјално подготвен онлајн образец) за количината и видот на отпадот кој тие го создаваат.
8. За остварување на целите на Националниот план за справување со отпад, односно за прогресивно намалување на биоразградливиот (органичен), Општините (преку ЈКП или други заинтересирани чинители - граѓански здруженија) да афирмираат и подржат иницијативи за отворање на компостари. За поголема ефективност на оваа цел неопходно е да се поттикне соработката со локалните ресторани, маркети и зелени пазари за селекција на биоразградлив отпад и натамошно компостирање.
9. Се препорачува МЖСПП во соработка со националните медиуми да започне јавна кампања за подигнување на свеста дека секој граѓанин, претпријатие, училиште и други организирани форми учествуваат во управувањето со отпадот и заеднички ја креираат економската гранка – циркуларна економија од која имаат бенефит сите.
10. Во рамките на постечката финасиска рамка за финасирање на проекти за заштита на животната средина од страна на МЖСПП да се даде приоритет на цели со кои ќе се подржат локални иницијативи (проекти) за управување со отпадот.
11. Паралелно со планираното воспоставување на регионалното управување со отпадот им се препорачува на општините да започнат со воведување на примарна селекција на отпадот (стакло, хартија, пластика, органичен отпад), што би се остварило со поставување на уште една канта каде ќе се селектира тврда фракција односно отпад од пакување (стакло, хартија и пластика) и поставување на уште една канта за органичен отпад.
12. МЖСПП во соработка со Регулаторната комисија за енергетика и водени услуги да спроведат пилот проект во неколку општини со цел да се изгради модел на проценка на висината на надоместокот за справување со отпад по домаќинство (правно лице) и кои мерки се неопходни за да се реализира принципот „загадувачот плаќа повеќе“, односно да се утврди начинот на плаќање според количината на создадениот отпад. Исто така, да се предложат конкретни форми на управување со отпадот (селекција, складирање, испорачување) и можноста да се воведат финансиски олеснувања за домаќинствата кои уредно го селектираат отпадот. На пример: намалување на месечниот надомест за смет за 10-20% доколку семејството собере одредена количина на отпад од пластика, стакло и хартија и преку колективен постапувач или ЈКП ги предаде соодветно.
13. Државниот инспекторат за животна средина итно да го реши проблемот со недостотокот на инспектори кои ќе вршат редовни контроли на сите локации каде најчесто локалното население непрописно одложува отпад.
14. Заради спречување на корупцијата во управувањето со отпадот сите постапки за јавни набавки да се спроведуваат транспарентно и отчетно пред граѓаните.

„ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА ПРЕКУ ОДРЖЛИВО УПРАВУВАЊЕ СО ШУМИТЕ“

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) да преземе позначајни иницијативи за да го развие и имплементира концептот на холистичко управување со шумскиот еко-систем кој ќе ја замени сегашната линеарна (фосилна) економија со циркуларна био-економија согласно европските (меѓународните) шумарски политики.

2. Владата да иницира јакнење на капацитетите на ЈП „Национални шуми“ (ЈПНШ) во насока на професионализација на вработените, како и во подобрувањето на материјално-финансиската основа за соодветно спроведување на активностите за одржливо управување со шумите.

3. МЗШВ да ја разгледа можноста за промени во пристапот на валоризација на улогата на шумите (со оглед на нивната сеопфатна мултифункционална општокорисна улога) воведувајќи го пристапот ПЕС - плаќање за екосистемски услуги.

4. МЗШВ да иницира креирање (усвојување) на подзаконски акти за адаптација и ефективна имплементација на критериумите и индикаторите за следење на резултатите од одржливо управување со шумите.

5. Надлежните институции (МЗШВ и МЖСПП) да иницираат промени во легислативната рамка со цел да се обезбедат наменски финансиски сретства (компензација) за трошоците од одржливото управување со шумите (пошумување, одгледување, заштита) со што ќе се исполнат обврските превземени од различните ратфикувани конвенции и други договори (CO2 кредити, зелен данок – финансиски инструменти)

6. МЗШВ да подготви подзаконски акт за прецизирање на методологија за делинеација и категоризација на заштитни шуми како и соодветни инженерски мерки за секој посебне тип и категорија како и препознаен начин за финансиска одржливост на заштитните шуми.

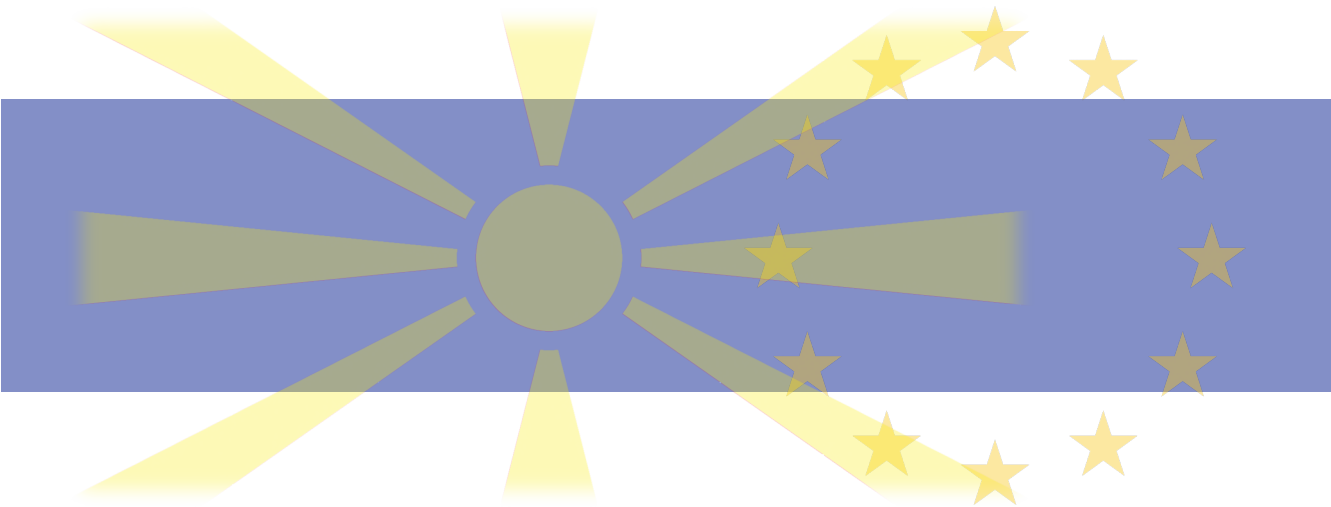
7. Јакнење на капацитетите на граѓански здруженија, како и мотивирање на други здруженија да се вклучат со активности во областа на одржливото шумарство со цел да помогнат во воспоставување на мониторинг, лобирање и друг вид на помош за ефикасна имплементација на јавните политики.

8. Подобрување на меѓуинституционалната соработка и соработката со граѓанскиот сектор меѓу МЗШВ и МЖСПП, ЈПНШ.

9. Собранието да иницира надзорна расправа со цел дискусија околу нелегалната сеча, корупцијата која владее во секторот шумарство и останатите криминални активности (пред се предизвикување пожари). Ваквата расправа, долгорочно, би придонесла за намалување на криминалот и корупцијата.

10. Системот за електронско следење на дрвната маса да се спроведува.

11. Надлежните институции да покренат и да водат соодветна истражна постапка за сторителите на прекршоци и кривични дела.



**КЛАСТЕР V – РЕСУРСИ,
ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА
РАБОТНА ГРУПА 1 - ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН
РАЗВОЈ**





Александра МАРТИНОВСКА-СТОЈЧЕСКА,¹
Билјана ПЕТРОВСКА - МИТРЕВСКА²
Ана СИМОНОВСКА³

Драги ДИМИТРИЕВСКИ⁴
Маја ЛАЗАРЕСКА ЈОВЕСКА⁵
Васко ХАЦИЕВСКИ⁶

УДК: 338.43.02(497.7:4-672EU)
332.122:338.43(497.7)

ПОГЛАВЈЕ 11, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ ОД ПЕРСПЕКТИВАТА НА НАЦИОНАЛНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Земјоделството е едно од најсложените, најчувствителните и најкритичните прашања во процесот на пристапувањето кон Европската Унија (ЕУ). Земјоделството е трет најважен сектор во економијата на Република Северна Македонија, придонесувајќи со околу 10% во бруто додадената вредност во периодот 2010–2020 година (ДЗС, 2022). Земјоделството исто така ангажира 11,5% проценти од работната сила во 2021 година и е основна дејност во руралните области. Сепак, и покрај важноста на овој сектор во економијата, ангажирањето на работна сила и обезбедувањето на храна за населението, Северна Македонија е нето увозник на земјоделско-прехранбени производи. Иако трендот бележи постојано зголемување на трговијата и во обем и во вредност, увозот сè уште расте со повисока стапка од извозот, со што се зголемува трговскиот дефицит на земјоделско-прехранбени производи. Имено, во изминатите десет години е забележан пораст на извозот на земјоделски и прехранбени производи од 267 милиони евра во 2011 година на 389 милиони евра во 2021 година, или во просек извозот на земјоделски и прехранбени производи е зголемен за 4,25% по година. Најзначајни извезени земјоделско-прехранбени производи од Северна Македонија во 2021 година се тутунот (20% од вкупниот извоз на овие производи), потоа бисквитите и вафлите (10%), преработениот зеленчук (9,5%), виното (7,8%), зелката (3,2%), јаболката (3,5%), пиперките (2,8%), јагнешкото (2,5%), преработеното месо (2,4%), чоколадите (2,3%), сончогледовото масло (2,1%), грозјето и доматиите (по 2%) (ДЗС, 2022 година). Учеството на земјоделско-прехранбени-

¹ Професор, Факултет за земјоделство и храна, УКИМ, Скопје, НКЕУ-МК Експерт. Автор на повеќе публикации меѓу кои: Martinovska Stojcheska, A., Kotevska, A., Ciaian, P., Ilic, V., Pavloska-Gjorgjieska, D., Salputra, G. (Eds.) [Recent agricultural policy developments in the context of the EU approximation process in the pre-accession countries](#) (No. JRC124502). Joint Research Centre (Seville site).

² Национална федерација на фармери, НКЕУ-МК Експерт.

³ Професор, Факултет за земјоделство и храна, УКИМ, Скопје, НКЕУ-МК Експерт.

⁴ Професор, Факултет за земјоделство и храна, УКИМ, Скопје.

⁵ Раководител на Одделението за Европска унија, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

⁶ Проектен кординатор, We Effect Europe Region.

те производи во вкупната надворешно-трговска размена (вклучувајќи пијалаци и тутун) е близу 10 проценти. Основни извозни производи се: тутун, јагнешко месо, свеж и преработен зеленчук и овошје и вино, додека главни увозни стоки се: месо и преработки од месо, кондиторски производи, сирење, преработена храна и житарки. Главни дестинации за извоз на земјоделско-прехранбени производи се земјите на Западен Балкан, ЕУ и Руската Федерација.

Во насока на развојот на секторот, земјоделската политика поддржува модернизација на земјоделските стопанства, зголемување на преработувачките капацитети, на маркетингот, но како главни предизвици остануваат големиот број на мали стопанства, со мали капацитети и фрагментарно земјиште, недоволното здружување меѓу производителите (хоризонтално и вертикално низ синџирот), нефункционалноста на договорното производство, слабиот пристап до нови знаења и вештини и вложувањата во нови технологии и иновации.

Стратегиски приоритет на земјава е полноправно членство во ЕУ, што подразбира функционална пазарна економија и функционални пазари, либерализација на цените, макроекономска стабилност, како и развиен капацитет за совладување на конкурентскиот притисок и на пазарните сили во ЕУ. Приближувањето кон ЕУ е процес на законодавно усогласување и воспоставување на соодветни административни капацитети, особено во делот на формулирањето, анализата, имплементацијата и контролата на земјоделската политика. Користењето на претпристапните мерки за рурален развој (преку Инструментот за претпристапна помош за руралниот развој – ИПАРД) се клучен механизам за воспоставување на институционална рамка и административен капацитет за понатамошно формулирање и спроведување на пазарните мерки и мерките на директна поддршка и програмите за рурален развој на ЕУ.

Политиките на ЕУ во делот на земјоделството се насочени кон обезбедување на доволно храна за сите жители на ЕУ по пристапни цени и обезбедување на соодветен доход на земјоделските производители. Во делот на руралниот развој, клучни цели се обезбедување на развој на руралните средини, како и обезбедување на услови за развој, модернизација и зголемување на производството на храна. Овие политики се спроведуваат преку Заедничката земјоделска политика (ЗЗП, англ. Common Agricultural Policy)⁷ на Европската Унија. ЗЗП вклучува сложен систем на заеднички правила и програми за поддршка на приходите, уредување на пазарите на земјоделско-прехранбени производи и рурален развој. Спроведувањето на ЗЗП подразбира силни системи за управување и контрола. Со најновата реформа, ЗЗП става поголем акцент на резултатите, преку континуирано следење и евалуација на перформансите. Политиката се фокусира на десет конкретни цели, поврзани со заедничките цели на ЕУ за социјална, еколошка и економска одржливост во земјоделството и руралните области, залагајќи се за „позелен“ и „пофер“ пристап. Земјоделството и руралните области се централни во Европскиот зелен договор (Green Deal)⁸, а нова-

⁷ European Parliament, 2022 [First pillar of the CAP: I — Common organisation of the markets \(CMO\) in agricultural products](#) | Fact Sheets on the European Union

⁸ European Commission (2020). [Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans](#). Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the

та ЗЗП е клучна алатка за достигнување на амбициите на Стратегијата од фарма до трпежа и Стратегијата за биолошка разновидност.

Според новата методологија за проширување на Европската Унија, Поглавјето 11, Земјоделство и рурален развој, е сместено во петтиот кластер: Ресурси, земјоделство и кохезија, заедно со Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика (Поглавје 12); Рибарство (Поглавје 13); Регионална политика и координација на структурните инструменти (Поглавје 22); Финансиски и буџетски одредби (Поглавје 33). Според последниот извештај на Европската комисија, Северна Македонија е умерено подготвена во повеќето области од Кластерот 5. Највисоко оценета со добро ниво на подготовка е областа на безбедноста на храната, ветеринарната и фитосанитарната политика, додека земјоделството и руралниот развој се оценети на ниво на умерена подготвеност (ЕС, 2021). Во насока на зајакнување на секторската подготвеност, потребни се подобрувања во институционалната поставеност, меѓуинституционалната и меѓусекторската соработка, како и во поедноставувањето на административните и контролните системи при спроведувањето на мерките на земјоделската политика. Во извештаите од Европската комисија континуирано се нагласува потребата за дополнителни соодветни човечки и финансиски ресурси потребни за одржување на институциите. Разните административни и контролни системи редовно треба да се ажурираат, а нивното меѓусебно поврзување сè уште останува проблем. Во наредниот период се очекува напредок во натамошното усогласување на политиката со правото на ЕУ, во вработувањето квалификуван кадар во институциите за ефективно спроведување на политиките и програмите и ефективно искористување на расположливите средства.

Работната група 1 во рамките на Националната конвенција за Европската Унија на Република Северна Македонија постојано отвора теми поврзани со актуелни прашања во секторот, со цел широка јавна дебата и консултација на засегнатите фактори за изнаоѓање препораки и решенија за надминување на предизвиците, подобрување на секторот и олеснување на приспособувањето кон ЗЗП и европската интеграција. Во изминатиот период, беа опфатени четири важни теми поврзани со Кластерот 5 и Поглавјето 11: уредување на земјоделските пазари; пазарот на земјоделски производи во услови на ковид-19 пандемијата; предизвиците во програмирањето и спроведувањето на ИПАРД III програмата (2021–2027); и земјоделско-прехранбените пазари и обезбедувањето со храна во контекст на тековната глобална криза.

Во десетте одржани сесии од вториот циклус на НКЕУ-МК, учествуваа сите клучни засегнати страни: Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и други релевантни институции (МЗШВ), Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ, други претставници од МЗШВ, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР), Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството (АПРЗ), претставници од земјоделските производители, индустријата, граѓанските организации, академската заедница и други.

УРЕДУВАЊЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСКИТЕ ПАЗАРИ

Стратешка цел на националната земјоделска политика е да го зајакне земјоделскиот сектор на Северна Македонија да биде конкурентен на пазарите во Европската Унија (ЕУ) и во регионот. Според тоа, главните цели на *Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2021–2027*⁹ се насочени да ги подобрат маркетингот на земјоделските производи и имплементацијата на минималните стандарди за квалитет во земјава усогласувајќи ги со законите на ЕУ за квалитет на земјоделските производи и организацијата на пазарот. Земјоделската политика на земјава е насочена кон усогласување со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП), што ќе ѝ овозможи на земјава да го применува законодавството на ЕУ за поддршката и уредувањето на заедничкиот земјоделски пазар за голем број клучни земјоделски производи, како што се житните култури, овошјето, зеленчукот, млекото и млечните производи, месото, медот, виното, итн. Регулативата за организација на заедничкиот земјоделски пазар на ЕУ утврдува заеднички правила за управување со земјоделските пазари, стандарди за маркетинг на земјоделските производи и трговија со трети земји (European Parliament, 2022).

Заедничката организација на пазарите (ЗОП, англ. Common market Organisation) е рамка за пазарните мерки предвидени со ЗЗП на ЕУ. По низа реформи, во 2007 година 21 посебни пазари беа споени во единствен ЗУП, којшто ги опфаќа сите земјоделски производи. Главната законска рамка е содржана во Регулативата (ЕУ) бр. 1308/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 17 декември 2013 година за основање на заедничка организација на пазарите на земјоделските производи. Реформите на ЗЗП, се движеа согласно Земјоделскиот договор во рамките на СТО кои имаа за цел постепено да ја направат политиката попазарно ориентирана и да ја намалат улогата на интервентните алатки, кои сега се сметаат, пред сè, за безбедносни механизми, коишто треба да се користат само во случај на криза.

Во Република Северна Македонија, заедничкото уредување на пазарите не е уредено со единствена регулатива како што е случај во ЕУ, туку постојат повеќе законски и подзаконски акти со кои се регулира оваа област. *Законот за земјоделство и рурален развој* е главна подлога за уредување и поддршка на земјоделските пазари (Сл. в. бр. 49/2010, со дополнувања и измени). Со овој Закон се утврдуваат интервентните мерки, мерките за поттикнување на потрошувачката, мерките за заштита на пазарот и условите за стекнување на статус на признаена организација на производители, како и условите за нивното финансирање. Исто така, врз основа на Законот, во МЗШВ формирани се постојани потсекторски групи за одделни земјоделски производи или групи производи.

На работната сесија посветена на оваа тема, се поведе дискусија од страна на различни фактори во секторот, сè со цел да се усвојат соодветни препораки поврзани со уредувањето и регулирањето на земјоделскиот пазар во согласност со релевантните политики на ЕУ.¹⁰ Во изминатиот период, постигнат е одреден напредок

⁹ МЗШВ (2021) [Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2021-2027](#). Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство на Република Северна Македонија, Скопје.

¹⁰ 7-ма сесија на РГ-1 на тема: *Уредување на земјоделските пазари*, (28.01.2020 година).

во усогласувањето со правилата на ЕУ за заедничко уредување на пазарите преку подготовка на режими специфични за виното и медот, а значајни се и училишните шеми за достава на бесплатно овошје, зеленчук, млеко и млечни производи во градинките и училиштата (ЕС, 2021¹¹). Досегашните напори вклучуваат анализи на секторите овошје и зеленчук, месо, млеко, вино и мед.¹² Иако ресорното министерство веќе има подготвено нацрт легислатива за уредување и регулирање на пазарите на одредени земјоделски производи, сепак таа сè уште не е усвоена. Во таа насока, институционалното и правното усогласување во овој домен треба да се заокружи со донесување на посебен Закон за организација (уредување) на земјоделските пазари.

Во однос на управувањето со земјоделските пазари, недостасуваат мерки за стимулирање на договорните односи и нивно доследно спроведување (регулирано со Законот за земјоделство и рурален развој, 2010), особено пред почетокот на сезоната, преку кои би се регулирала понудата и побарувачката за свежи производи и суровини за преработувачката индустрија. Пазарно-ценовните мерки треба да се применуваат само во случаи на нарушување на пазарот, додека поддршката повеќе треба да се насочи кон доходовна поддршка, инвестиции и структурни мерки. Понатаму, неопходно е МЗШВ да овозможи соодветна рамка за поддршка на здружувањето на производителите (хоризонтално и вертикално – признавање организации на производители за земјоделски производи, здруженија на организации на производители и меѓугрански организации), со што ќе се зајакне нивната пазарна позиција, планирањето на производството преку концентрација на понудата, подобрувањето на квалитетот на производите, договорите за продажба, промоцијата на производите, набавката на инпути, итн. Овие препораки кои произлегоа од дијалогот на НКЕУ-МК се веќе дел од новата *Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2021–2027*. Она што сè уште останува да биде направено е создавање на законска основа за примена на мерките за поттикнување на потрошувачката на свежо овошје, зеленчук, млеко и млечни производи (интегрирани во новиот Закон за земјоделство и рурален развој). Исто така, неопходно е континуирано надградување, одржување и ажурирање на Земјоделскиот пазарен информативен систем во рамките на МЗШВ.

Во однос на стандардите за маркетинг на земјоделските производи, потребно е јакнење на инспекцискиот надзор во сите сегменти на синџирот, како и континуирано обучување на инспекторите и производителите за правилно спроведување на законските прописи и стандарди. Во овој контекст европските искуства би биле значајни. Во нашиот национален контекст инспекторите се само контролори, а на пример, во Р. Словачка инспекторите применуваат директни обука за производителите.

¹¹ European Commission (EC), 2021, [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT](#) North Macedonia 2021 Report, Communication on EU Enlargement Policy

¹² Значаен проект во овој дел е „Воведување и спроведување на мерките за ЗУП – Заедничко уредување на пазарите“, EuropeAid/139105/DH/SER/MK, со цел зајакнување на капацитетот на институциите во осмислувањето, спроведувањето и следењето на ЗУП, минималните стандарди за квалитет и маркетинг на земјоделски производи и усогласени пазарни и интервентни мерки.

Во однос на трговијата со трети земји, потребно е усогласување на фирмите регистрирани за трговија (увоз-извоз) што вршат откуп на земјоделски производи, но не се регистрирани како откупувачи во Регистарот на откупувачи на МЗШВ, а учествуваат во откупот нерегистрирани како откупувачи и влијаат за нарушување на цената на пазарот.

ПАЗАРОТ НА ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ ВО УСЛОВИ НА ПАНДЕМИЈАТА СО КОВИД-19

Пандемијата предизвикана од вирусот на ковид-19 силно влијаеше на динамиката на целокупниот живот и во урбаните и во руралните области. Во овој период, македонското земјоделство беше под влијание на различни фактори, како што се недостатокот на сезонски работници, ограничувањата на движењето, тешкотиите во организирањето на транспортот и логистиката итн., особено во првите месеци од пандемијата. По одреден период, овие состојби беа стабилизирани, така што пазарот на земјоделски производи функционираше постабилно, но сепак последиците од пандемијата, како и потенцијалната неизвесност и ризикот, сè уште се присутни. За да се подобри синџирот на храна, важно и корисно е да се запознаат креаторите на политиките и невладината и истражувачката заедница со политиката на ЕУ за надминување на предизвиците на земјоделските пазари и (нарушените) врски во времето на пандемијата.

Со оглед на фактот што пандемијата значително го менуваше целокупниот општествен амбиент, беше неизбежно да бидат дебатирани и проблемите што се појавија во земјоделскиот сектор.¹³ На сесијата посветена на пазарите на земјоделски производи во услови на пандемија се дискутираше за тоа како да се обезбеди непречено функционирање на синџирот за снабдување со храна, како и за мерките што треба да се применат во земјоделскиот сектор за обезбедување на континуитет во производството.¹⁴

Она што се истакна како особена итноост по ова прашање е да се воведат привремени мерки за надминување на кризата во земјоделството во линија на оние спроведени во ЕУ, применливи во наши услови, какви што се: директна еднократна помош на најпогодените категории на производители и мали и средни претпријатија во земјоделско-прехранбениот комплекс; авансирање на некои од идните директни плаќања; зголемување на максималните износи во одредени мерки. Особено внимание да ѝ се посвети на најранливата категорија на многу мали и мали земјоделски стопанства, коишто претставуваат околу две третини од стопанствата

¹³ 8-ма сесија на РГ-1 на тема: *Пазарот на земјоделски производи во услови на ковид-19 пандемијата*, (24.11.2020 година).

¹⁴ За да се ублажат економските последици од пандемијата, Владата усвои шест сета економски мерки за поддршка на граѓаните, компаниите, погодените сектори меѓу кои и земјоделството и економијата во целина. Вкупниот проценет износ на овие мерки е 1,2 милијарди евра, или околу 10% од БДП. Во земјоделството, идентификуваните финансиски трансфери вклучуваат 4,6 милиони евра за субвенционирање на 50% од зелената нафта за земјоделците, 5 милиони евра поддршка обезбедена преку Развојната банка и 7,7 милиони евра за поддршка на откупот на грозје од реколтата 2020 година (GRNM, 2021).

во земјава. Во однос на постојните мерки, треба да се поттикне поголемо искористување на мерките за модернизација на стопанствата, особено во делот на инвестиции за складирање, доработка, преработка или логистика (посебно за најранливата категорија на многу мали и мали земјоделски стопанства) и на мерките за диверзификација на земјоделските стопанства (земјоделските и неземјоделските активности). Затворањето на некои канали на продажба принудува изнаоѓање или зајакнување на други канали, како на пр. директна продажба, директна испорака или е-трговија. Тука се потенцира потребата за поинтензивна едукација, промоција и поддршка за спроведување на новите правилници за продажба од домашниот праг. Од особено значење за земјоделските производители е да се предвиди постапката во случај на заболување на семејната работна сила на земјоделските стопанства и неможнosta за извршување на секојдневните земјоделски активности. Во оваа насока, истражувањето спроведено од страна на ФЗНХ за потребите на НФФ, во анкетното истражување на 90 производители, забележани се тешкотии во организацијата на земјоделските домаќинства и во усогласувањето на домашните со работните обврски во времето на пандемијата (кај дел од испитаниците со возрасни членови на семејството, кои не можеа да излегуваат и да вршат дел од домашните работи, или кај оние со училишни деца, кои нагласија дека морале да седат дома со нив во времето на онлајн наставата, а со тоа имале помалку време, или пак дополнителни трошоци, на пример, за набавка на добиточна храна поради неможнosta за носење на добитокот на паша). Оваа појава е понагласена кај малите производители, кои главно се потпираат на семејната работна сила¹⁵.

Понатаму, мерките за поддршка на развојот на капацитетите треба да заземат поголемо значење. Постојано мора да се вложува во знаењето и вештините на земјоделските производители, но и да се креира ефикасен систем за пренос на знаењата и за афирмација на структурата. Во таа насока, потребно е насочување на фондовите од националната програма за рурален развој, за функционален земјоделски систем на пренос на знаењата и иновациите и обуките. Исто така, што поскоро да се воведат мерката „Унапредување на обуките“ во рамките на наредниот ИПАРД3 циклус (а во меѓувреме застапеност на ваквите мерки во националната програма).

Дигитализацијата, поттикната од кризата со корона претставува предуслов за функционален систем на комуникација и размена на информации во целиот синџир и претставува потенцијал да создаде нови приливи на приходи (е-трговија, зголемена онлајн продажба на земјоделски и прехранбени производи преку онлајн продавниците на супермаркетите, организирани веб-платформи на производителите како на пример преку efarm.mk, органски производи како на пример bioscosmos.mk, значително зголемена продажба преку социјалните мрежи) и можност за дигитализација на одредени операции и активности (на пр., исхрана на добитокот, фертиригација, водење на сметководство на фарма и сл.). Во оваа насока потребно е да се афирмира побрза дигитализација на земјоделскиот сектор. Дигитализацијата тесно се поврзува и со зелената трансформација, која, меѓу другото, е носечка тема во Зелената агенда за Западниот Балкан (ЕС, 2020).

¹⁵ Martinovska Stojcheska, A., Nacka, M. & Tuna, E. (2021). Disrupted Market Relations in Agriculture in North Macedonia: the COVID-19 Crisis. *Eastern European Countryside*, 27(1), 179-202.

На оваа сесија е иницирано и прашањето за обезбеденоста со храна на држава, па поради тоа се утврди дека е потребно да се изработи Национална стратегија за обезбеденост со храна (food security), вклучувајќи одржлив и стабилен пристап до безбедна и квалитетна храна по достапни цени.

ПРЕДИЗВИЦИ ВО ПРОГРАМИРАЊЕТО И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ИПАРД III ПРОГРАМАТА (2021-2027)

Со тоа што стана земја-кандидат за ЕУ во 2005 година, Република Северна Македонија добива пристап до различни фондови на ЕУ за претпристапна помош, меѓу другото, за рурален развој и развој на земјоделскиот сектор. Од добивањето на формалниот статус како земја-кандидат за ЕУ, имплементирани се два циклуса на Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД I: 2007–2013 и ИПАРД II: 2014–2020, што е во завршна фаза).

Во областа на руралниот развој, ЕК даде добра оценка за напредокот на имплементацијата на ИПАРД II. ЕК истакна дека е постигнат одреден напредок за зголемување на бројот на вработени во Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР), или накратко Платежната агенција, но сепак е потребен поголем кадар во оваа агенција, како и во Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ, за да се обезбеди успешна апсорпција на средствата од ИПАРД во следниот програмски период.

Во текот на ИПАРД I и ИПАРД II, оперативни беа неколку мерки, и тоа: Мерка 1 „Инвестиции во физички средства на земјоделски стопанства“, Мерка 3 „Инвестиции во физички средства што се однесуваат на преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи“, Мерка 7 „Диверзификација на фармите и развој на бизнисот“ и Мерка 9 „Техничка помош.“ Сепак, ИПАРД III¹⁶ нуди можност за акредитација и имплементација на понатамошни важни мерки, кои се однесуваат на руралната инфраструктура, агро-екологијата и органското земјоделство, имплементацијата на стратегиите за локален развој (LEADER пристапот), советодавните услуги, знаењето и иновациите, шумарството итн.

Во таа насока, се одржа работна сесија каде што акцентот беше ставен на научените лекции од апсорпцијата на фондовите на ЕУ за рурален развој и потребата од новини и нови мерки и процедури за новиот циклус на ИПАРД III, поддржан од ЕУ, за периодот 2021–2027 година.¹⁷ На сесијата се дискутираше за искуството од релевантните мерки и активностите за обезбедување на рурален развој во земјава, но и се ислуша искуството на ЕУ (преку примерот на Словачка со програмата за рурален развој).

¹⁶ IPARD III 2021-2027 (2021) EU Instrument for Pre-Accession (IPA) Rural Development Programme 2021-2027. Скопје: The Republic of North Macedonia.

¹⁷ 9-та сесија на РГ-1 на тема: *Предизвици во програмирањето и реализацијата на програмата ИПАРД III (2021–2027)*, (29.09.2021 година).

На оваа сесија се посвети особено внимание на пет важни теми на прашања, врз чијашто основа се дефинираа и препораките наменети за различни фактори во секторот, и тоа: 1) Структурни услови, имотно-правни аспекти и техничка документација (наменети за општините и владата), 2) Организација на јавните повици и уредување на договорните односи помеѓу АФПЗРР и корисниците (наменети за АФПЗРР), 3) Нови мерки и услови во ИПАРД III (наменети за Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ), 4) Подобрување на капацитетот на институциите и 5) Информационост и комуникација (наменети за владата).

Во однос на структурните услови, имотно-правните аспекти и техничката документација, општините и владата треба да го забрзаат процесот на донесување на ДУП-ови во општините, со конкретни рокови и побрзо да се процесира документацијата за проекти кои вклучуваат градежни активности и оние барања за легализација што се наменети за користење на ИПАРД. Понатаму, тие треба да работат на комплетирање и поврзување на сите релевантни регистри во институциите во однос на ИПАРД, но и на можни решенија за олеснување на барањата за понуди и документи од странство (на пример, да се прифаќаат и профактурите од странските фирми испратени преку е-пошта без електронски потпис и да се олесни условот за доказот за сопственичка структура на понудувачот). Исто така, неопходно е владата да усвои воведување на гарантен фонд за обезбедување на ИПАРД-апликантите при подигнувањето и користењето на кредити, а со тоа и за заштита на комерцијалните банки и штедилниците од кредитен ризик. Во таа насока, се бележи значително подобрување на условите и подобра информираност на апликантите од првата работилница на НКЕУ-МК во 2017 година.¹⁸ Имено, зголемениот интерес и подготвеноста на апликантите резултираше речиси целиот фонд на ИПАРД II да се исцрпи со одобрени проекти до март 2022 година (околу 2300 одобрени проекти во износ од речиси 60 милиони евра од ЕУ, или околу 79 милиони евра заедно со националната контрибуција).

Во однос на организацијата на јавните повици и уредувањето на договорните односи помеѓу АФПЗРР и корисниците, АФПЗРР треба јасно да ја одреди и да ја почитува временската рамка со определените рокови за сите фази од процесот (од повик до реализација на ИПАРД-инвестициите), како и да воведо електронски систем за аплицирање за користење на ИПАРД-поддршката и известување на апликантите за конечната одлука на АФПЗРР. Понатаму, потребно е да се овозможи претфинансирање и спроведување на ИПАРД-инвестицијата откако ќе биде одобрена од АФПЗРР, но и да се формира државен фонд за покривање на административните

¹⁸ Долгиот процес на обработка и одобрување на апликациите поднесени на првиот јавен повик за ИПАРД 2014–2020, ја ограничи можноста за објавување нови јавни повици. Причините беа значителниот број на нецелосни апликации и времето потребно за испраќање барања за пополнување и примање документи кои недостасуваа (Тело за управување со ИПАРД, 2021 година). По измената на Програмата и воведувањето на задолжителна комплетност на апликацијата, процесот на одобрување на апликациите стана поефективен. Една од причините што претставуваше тешкотија за спроведување на проектите беше претфинансирањето; оваа состојба е подобрена со воведената можност за претфинансирање на инвестициите. Сепак, постои уште простор за поефикасен процес во делот на контролата на референтните цени (кој зазема доста време), како и потребата за дополнителен кадар во Платежната агенција, поради обемните процедури.

пропусти направени во самиот процес на одобрување и спроведување на инвестициите ко-финансирани преку ИПАРД, со соодветни механизми (на пр. комисија) за процена на причините за настанатите пропусти од страна на апликантот и/или АФПЗРР (согласно искуствата од други држави, на пример, Фондот во Турција).

Во однос на воведувањето на нови мерки и услови во ИПАРД III, Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ треба да работи на забрзување на процесот на акредитација на новите мерки од ИПАРД III кои ќе придонесат кон подобро и по-успешно искористување на програмата (на пример, инвестиции во руралната јавна инфраструктура, агроеколошки мерки, советодавни служби и стратегии за локален развој – ЛЕАДЕР пристап). Исто така, предлог е да се воведат мерките унапредување на обуките и иновации и пренос на знаење во следниот програмски период. Од особено значење за земјоделските производители е да се ограничи поддршката преку ИПАРД само за капитални инвестиции над 10 000 евра.

Во однос на подобрувањето на капацитетот на институциите, владата треба да одговори на потребите на институциите за зајакнување на нивниот капацитет за спроведување на ИПАРД, особено на Телото за управување, АФПЗРР и АПРЗ, и тоа: да се зголеми нивниот број на вработени со стручни и професионални кадри, континуирано да се подобруваат знаењата и вештините на вработените со обуки, да се воведат финансиски мотив за вработените кои имаат зголемена одговорност, ангажираност и обем на работа поврзана со ИПАРД, да се подобрат условите за работа (канцелариските услови, достапноста до основни материјали, дигитализација и сл.

Во однос на информирањето и комуникацијата, неопходно е да се продолжат активностите на Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ, за подигнување на свеста, информирањето на корисниците за можностите што ги нуди ИПАРД III, особено во насока на преземање нови развојни инвестиции, иновации, додадена вредност и сл. Понатаму, потребно е редовно да се информираат и обучуваат советодавните лица и приватните консултанти во однос на програмата, подготовката на апликациите и деловниот план. Редовната медиумска информираност за програмата, како и специјализираните обуки за новинарите, исто така се од големо значење, како на пример, да се користи и јавниот сервис МРТВ како информативен канал со најголема покриеност и можност за бесплатно промовирање на програмата. Веб-страниците на АПРЗ и АФПЗРР треба континуирано да се развиваат за подобра информираност на заинтересираните лица за ИПАРД програмата со интерактивни алатки за поставување прашања. За крај, комуникацијата помеѓу институциите во делот на континуираната размена на информациите (на пример, меѓу АПРЗ и АФПЗРР, невладиниот сектор со институциите, и сл.) треба да се подобри за да се зголеми апсорпцијата на ИПАРД-фондовите.

ЗЕМЈОДЕЛСКО-ПРЕХРАНБЕНИТЕ ПАЗАРИ И ОБЕЗБЕДУВАЊЕТО СО ХРАНА ВО КОНТЕКСТ НА ТЕКОВНАТА ГЛОБАЛНА КРИЗА

Земјоделското производство има специфики кои го одвојуваат од другите сектори. Земјоделството е сектор со висок ризик, под влијание на природните и климатските фактори, биолошкиот карактер на производството и специфичностите на

предметите и средствата за работа. Секторот е зависен и од општествено-економските услови, политичкиот систем, развиеноста на државата и надворешно-трговскиот режим. Пазарот со земјоделско-прехранбени производи се карактеризира со ниска еластичност на понудата и побарувачката. Гледајќи го целиот земјоделско-прехранбен синџир, примарниот сектор е во нерамноправна положба во споредба со преработувачката индустрија и трговијата. Земјоделскиот сектор има главна улога во производството на храна за населението (проекциите се дека до 2050 година светското население може да достигне 10 милијарди), во обезбедувањето на суровини за потенцијално огромниот пазар на био-енергија, како и во севкупниот развој на земјата, па оттука потребни се сè поефикасни и одржливи методи на производството, приспособувањето на климатските промени и изнаоѓањето на ефективни начини за борба против разните видови на несигурност.

Улогата и значењето на земјоделството и системот на храна оттука се потенцира токму во време на кризи. Всушност, клучната политичка причина за постоењето на земјоделската политика е обезбедувањето на храна за населението, а истовремено главна економска причина претставува обезбедувањето на доходот на земјоделските производители. Тековната криза предизвикана од Руско-украинската војна во голема мера влијае на пазарите за земјоделско-прехранбени производи и обезбедувањето на храната како во светот, така и во Северна Македонија. Кризата има и директни и индиректни ефекти врз глобалниот и националниот земјоделско-прехранбен сектор: директните ефекти се поврзани со прекинот на комерцијалната размена со Украина и Руската Федерација, а индиректните ефекти се поврзани со нестабилноста на цените на производите и со зголемувањето на трошоците за производство.

Обезбеденоста и достапноста на храната се клучен приоритет за ЕУ и за нејзините земји-членки. Потребата од итен акционен план на ЕУ за да се обезбеди доволно храна внатре и надвор од ЕУ, како резултат на кризата од руската инвазија на Украина, беше преточена во резолуцијата 2022/2593 (RSP). Мерките вклучуваат промовирање на отворена и предвидлива средина за трговија со земјоделско-прехранбени производи, засилување на итна помош за ранливите популации преку мобилизирање на финансиска поддршка и зголемување на капацитетите за одржливо производство.

Со оглед на приоритизацијата на обезбедувањето на храната во ЕУ за нејзините земји-членки, тоа во голема мера може да влијае и на стоковната размена со Северна Македонија, имајќи предвид дека околу половина од вкупната национална трговија со земјоделско-прехранбени производи е со земјите од ЕУ.

Северна Македонија моментално ги губи традиционалните извозни пазари за земјоделски производи – во 2020 година извозот на земјоделско-прехранбени производи во Руската Федерација беше околу 30 милиони евра, а во Украина околу 4 милиони евра. Руската Федерација и Украина се меѓу најважните производители и нето извозници на земјоделски производи во светот, посебно на житарки и растително масло за јадење, и истовремено водечки добавувачи на ѓубрива на глобалните пазари. Двете земји се рангирани меѓу првите три светски извозници на пченица, јачмен, пченка, масло од репка и семе од репка, семки од сончоглед и сончогледово

масло. Руската Федерација, исто така, е рангирана како најзначаен светски извозник на азотни ѓубрива, втор водечки снабдувач на калиумови ѓубрива и трет најголем извозник на фосфорни ѓубрива.

Повеќекратното зголемување на цената на вештачките ѓубрива во екот на производствената сезона, драстичниот раст на цените на горивото, како и растот на цените на останатите инпути значително влијае на производствените трошоци. Индексот на цените во земјоделството во јуни 2022 година, во однос на истиот месец од претходната година, кај инпутите е зголемен за 26% (ДЗС, 2022¹⁹). Истовремено, откупните цени на земјоделските производи не ја следат истата динамика, односно во истиот период зголемувањето на цените кај аутпутот на растителното производство е за околу 9%, а кај добиточното производство за 12% во однос на истиот период минатата година. Резултатот е предизвик за покривање на трошоците на производство со реализираниот производ, ако откупните цени не ја компензираат разликата, или пак предизвикуваат намалување на употребата на некои од важните инпути поради високите цени, со што се зголемува ризикот за намален принос и/или квалитет на крајниот аутпут. Оваа состојба на нарушување на пазарот и зголемување на цените сè повеќе влијае и на крајните потрошувачи, што дополнително врши притисок врз цените на земјоделско-прехранбените производи и врз нивната достапност. Зголемените цени на храната влијаат на способноста на луѓето да купуваат храна и додаваат дополнителен притисок врз домаќинствата со ниски приходи.

Кризата веќе има големо влијание врз земјоделско-прехранбениот сектор, предизвикувајќи сериозно зголемување на трошоците за производство што го загрозува континуитетот на производството и може да доведе до прекини на синџирот на снабдување, како и до национална безбедност на храната. Во таа насока, на работната сесија посветена на оваа тема, се дискутираа нарушувањата на постојните извозни пазари, дефицитарните земјоделско-прехранбени производи во земјава и обезбедувањето на храна на национално ниво.²⁰ Се истакнаа низа препораки во насока на брза и ефикасна реакција во услови на криза. Пред сè, се увиде потребата од итна подготовка на анализа и план за доволност и итност во обезбедувањето со храна на домашниот пазар во услови на криза. Поради виталното значење на производството на храна, учесниците во секторот треба да обезбедат тековно и непречено производство со целосна поддршка обезбедена од страна на надлежните институции. Особено е важно да се има точен пресек на состојбата во однос на производствените капацитети и потенцијали, од една страна, и потребите за исхрана на населението, од друга страна. Овој пристап понатаму треба да се преточи во изработка на стратегија за обезбедување на храна.

Исклучително важно е искористувањето на расположливите ресурси за производство на храна, пред сè за задоволување на домашната побарувачка. Со оглед на значителниот дел неискористено обработливо државно земјоделско земјиште, тоа треба да се понуди за производство на стратешки култури, со цел да се зголемат капацитетите и производството во идниот период, со што ќе се намали потребата од

¹⁹ ДЗС (2022) [МакСтат база на податоци](#).

²⁰ 10-та сесија на РГ-1 на тема: *Земјоделско-прехранбените пазари и обезбедувањето со храна во контекст на тековната глобална криза*, (11.04.2022 година).

увоз. Во таа насока, потребно е и долгорочно решение за управување со државното земјиште, за што одржлив модел би било оформување на Агенција или фонд за земјоделско земјиште.

За намалување на трошоците на производителите, има можност за разни мерки, како на пример: да се исклучат од надоместок за закупнина на државно земјоделско земјиште производителите на стратешките култури; да се авансираат производителите (најмалку 30%) во делот на директните плаќања и да се разгледа можноста за покачување на директните плаќања кај стратешките производи.

Во услови на нарушување на пазарот и пад на откупната цена под висината на производствените трошоци, потребно е да се применат интервенции за поддршка на приходот во насока на интервентен откуп за стоконите резерви и помош за складирање. Исто така, треба да се разгледа можноста за дополнување на листата на производи кои се чуваат во стоконите резерви (на пример, ориз).

Земајќи ги предвид зголемените трошоци за исхрана на растенијата (кои заземаат во просек околу една петтина од вкупните трошоци за производство кај растителните култури, со највисок удел од околу една третина кај житните култури), потребна е привремена поддршка на производителите на стратешките култури за трошоците за ѓубриво.

Во насока на надминување на кризата и поддршка на секторот, треба да се адресираат потребите за интервентни фондови од ЕУ за земјите-кандидатки, како и изнаоѓање на други фондови и инструменти за дополнителна поддршка на секторот.

Земајќи ги предвид веќе изложените можности за воведување на разни модели за уредување на земјоделските пазари и поттикнување на потрошувачката на домашни производи, треба да се воведат мерки за откуп и дистрибуција на одредени производи, т.н. „школски шеми“ (на пример, за јаболка, во рамките на чл. 45 од ЗЗРР). На овој начин, се овозможува пласман на домашното производство во момент на пазарни вишоци, истовремено со подобрување на квалитетот на исхраната на одредени категории граѓани (лица под 18 години, лица изложени на социјални ризици по здравјето и ризици од сиромаштија, вклучени во државниот образовен, здравствен и социјален систем). За надминување на вишоците на одредени производи и поттикнување на диверзификација на фармите со производство на производи со повисока додадена вредност, важно е и да се поттикнат примарните преработки на фарма – продажба од домашен праг.

Намалувањето на загубите на храна и отпадот по должината на синцирот на снабдување, од фарма до трпеца, е од суштинско значење за подобрување на обезбеденоста со храна на населението. Се проценува дека околу 30% од производството на храна се губи по должината на синцирот за снабдување на глобално ниво. Ова прашање е клучно и во Целите за одржлив развој предвидени со Агендата за одржлив развој од 2030 година, каде што загубите на храна и отпадот директно се поврзуваат со притисокот врз природните ресурси. Губењето на храна и отпадот се појавуваат во времето на производството (на пр., пред бербата, за време на бербата), во побербените активности (на пр., сортирање, складирање, транспорт), во текот на преработката (на пр., конзервирање, пакување), во дистрибутивната мрежа (на пр.,

транспорт, големопродажба, малопродажба) и, на крајот, кај крајните потрошувачи. Неефикасното користење на ресурсите во земјоделско-прехранбените системи влијае врз трите димензии на одржливост: од еколошка перспектива, загубата на храна и отпадот придонесуваат кон исцрпување на природните ресурси и загадување на животната средина; на економско ниво, загубите се значителни, особено во фазата на малопродажба и потрошувачка, но исто така и во текот на производството; од социјална гледна точка, губењето и отпадот на храна влијаат врз нивото, пристапот и достапноста на храна. Ова прашање заслужува особено внимание и дејствување во сите делови на синџирот.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Земјоделството е единствениот сектор што произведува храна и ги задоволува потребите на населението во функција на општ развој и стабилност на државата. Земјоделството и обезбедувањето на храната во XXI век се соочуваат со повеќе предизвици, дотолку акцентирани со кризата предизвикана од пандемијата со ковид-19 и со уште поголемото продлабочување со глобалната криза како резултат на војната во Украина. Промените во производството на храна, заедно со други фактори, влијаат и на цените на храната, односно достапноста на храна на разни категории на потрошувачи. Сè поприсутни се и ефектите од климатските промени кои влијаат на обезбеденоста со храна: достапноста, пристапот, стабилноста и искористувањето на природните ресурси. На целокупната достапност на храната влијаат и промените во земјоделските приноси, продуктивноста, како и промените во достапноста на обработливо земјиште.

Кризата предизвикана од ковид-19 пандемијата²¹ и тековната криза со војната во Украина ги поттикнаа и повторно ги истакнаа значењето и потребата од стабилен систем на храна што функционира во секакви околности и што е во состојба да обезбеди до потрошувачите доволно и континуирано снабдување со квалитетна храна по достапни цени. Зголемената свест за значењето на одржливи системи подразбира поголема заложба за постигнување на одржлив развој со истовремено надминување на економските, социјалните и еколошките предизвици.

Иако во вториот циклус на работни сесии во рамките на Работната група 1 се обработија специфични теми и оттаму произлегоа конкретни препораки, за поефикасен развој на секторот, голем дел од предизвиците мора пошироко да се адресираат.

Како општа определба, земјоделската политика, усогласена со ЗЗП на ЕУ која им дава приоритет на еднаквоста, пристапноста и стабилноста на производството и потрошувачката на храна, истовремено водејќи грижа за животната средина, мора да биде двигател на транзицијата кон одржливи системи на храна.

Европската Унија како еден од своите приоритети ја истакнува поддршката на синџирите за снабдување со храна и локалната димензија, преку поттикнување

²¹ Орозовиќ, С., Петровска Митревска, Б. (2020) [Земјоделството и корона кризата. Национална федерација на фармери](#), Скопје.

на создавањето на додадена вредност во земјоделско-прехранбените синџири. Со тоа, уште повеќе доаѓа до израз потребата за буџетска поддршка на производителите во насока на зголемување на конкурентноста на стопанствата и инвестиции во средства за производство, преработка и маркетинг на земјоделски производи.

Ковид-19 кризата и тековната криза суштински влијаат врз обезбедувањето на соодветно финансирање и врз покриеноста во паричниот тек, со што учесниците во земјоделско-прехранбениот синџир се соочуваат со сериозно одржување на ликвидноста. Оттаму, клучен фактор за пребродување на кризата е достапноста на соодветни извори на финансирање, особено за малите производители кои и онака се соочуваат со отежнат пристап до капитал. Во таа насока, диверзификацијата на приходите може да овозможи поефикасно користење на расположливите ресурси.

Вмрежувањето и здружувањето на земјоделските производители остануваат клучни прашања, кои и покрај заложбите на разните политики и мерки насочени кон унапредување на поврзувањето, не ги покажаа очекуваните резултати. Не помалку важно, континуираната надградба на знаењето и вештините имаат централна улога на формирањето на човековиот капитал во земјоделството, што има значителни импликации за креаторите на политиката. Имено, мерките за поддршка на развивање на капацитетите треба да заземат поголемо значење, со поддршка на советодавниот систем во земјоделството, како и поврзување со научно-истражувачката заедница преку функционален земјоделски систем на знаење и иновации. Тука се јавува и потребата за дигитализација, поттикната со кризните состојби и брзиот развој на дигиталните технологии.

Поставеноста, функционалноста и зајакнувањето на институционалните капацитети, особено во однос на делот на програмирање, анализа, мониторинг и евалуација на политиките и мерките, како и задоволување на европските стандарди во однос на процесирањето и извршувањето на плаќањата, остануваат приоритет кој што континуирано мора да се адресира за подобра ефикасност на политиките. Одржувањето на редовна повеќенасочна комуникација меѓу сите учесници во синџирот, на хоризонтално и вертикално ниво, е основен предуслов за обезбедување на функционалност и координација. Поттикнувањето на јавна дебата и инклузивниот пристап кој вклучува широк опсег на релевантни фактори во секторот остануваат како потребен механизам и коректив на политиките.

Стабилноста и конзистентноста на политиките е особено важна, но и флексибилноста и навремената реакција којашто особено се потенцира во времето на криза. Стратегиската рамка поставена во новата Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за седумгодишниот циклус 2021–2027 е основа за идните политики, но останува предизвикот за исполнување на поставените цели и динамика.

28.01.2020

„УРЕДУВАЊЕ НА ЗЕМЈОДЕЛСКИТЕ ПАЗАРИ“

1. Пазарно-ценовните мерки да се применуваат само во случаи на нарушување на пазарот. Поддршката мора повеќе да се насочи кон доходна поддршка, инвестиции и структурни мерки (може да се вклучи во следната Стратегија за земјоделство и рурален развој 2021-2027).
2. Неопходно е ресорното министерство да овозможи соодветна рамка за поддршка на здружувањето на производителите (хоризонтално и вертикално), со што ќе се зајакне нивната пазарна позиција планирање на производството, преку концентрација на понудата, подобрување на квалитетот на производите, договори за продажба, промоција на производите, набавка на инпути итн.
3. Потребни се мерки за стимулирање на договорните односи и нивно доследно спроведување (регулирано со Законот за земјоделство и рурален развој), особено пред почетокот на сезоната, преку кои би се регулирала понудата и побарувачката за свежи производи и суровини за преработувачката индустрија.
4. Јакнење на инспекцискиот надзор во сите сегменти на синџирот, континуирано обучување на инспекторите и производителите за правилно спроведување на законските прописи и стандарди. Корисен пример од Словачка е директна обука за производителите од страна на инспекторите.
5. Потребно е се направи усогласување на фирмите регистрирани за трговија (увоз-извоз) кои вршат откуп на земјоделски производи, но не се регистрирани како откупувачи во Регистарот на откупувачи на МЗШВ, а учествуваат во откупот нерегистрирани како откупувачи и влијаат на нарушување на цената на пазарот.
6. Да се донесат подзаконски акти за примена на дел од мерките за поттикнување на потрошувачката на свежо овошје и зеленчук и млеко и млечни производи (Закон за земјоделство и рурален развој, чл. 45).
7. Земјоделскиот пазарен информативен систем во рамки на МЗШВ мора континуирано да се надградува, одржува и ажурира.

24.11.2020

**„ПАЗАРОТ НА ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ ВО УСЛОВИ
НА КОВИД 19 ПАНДЕМИЈАТА“**

1. Да се воведат привремени мерки за справување со кризата во земјоделството во линија на оние спроведени во ЕУ, применливи кај нас. а) Владата да обезбеди директна еднократна помош на најпогодените категории на производители претпријатија во земјоделско-прехранбениот комплекс, особено за малите земјоделски стопанства; б) МЗШВ и Владата да ја разгледаат можноста за авансирање на некои од идните директни плаќања; в) МЗШВ и Владата да ја разгледаат можноста за зголемување на предвидените максимални износи во одредени редовни мерки.
2. Релеватните институции (Влада, МЗШВ, МТСП) да ја разгледаат можноста за формирање на тимови за поддршка на земјоделските стопанства во случај на заболување на семејната работна сила и на неможност за извршување на секојдневните земјоделски активности.
3. МЗШВ да поттикне и поголемо искористување на мерките за модернизација на стопанствата, особено во делот на инвестиции за складирање, доработка, преработка или логистика. За најранливата категорија на многу мали и мали земјоделски стопанства да се обезбеди и пристап до капитал за инвестиции што ќе поттикнат развој и одржливост.

ПРЕПОРАКИ

ОСМА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 1

24.11.2020

4. МЗШВ да поттикне поголемо искористување на мерките за диверзификација на земјоделските стопанства на земјоделските и неземјоделските активности. Затворањето на некои канали на продажба принудува изнаоѓање или зајакнување на други канали, како на пр. директна продажба, директна испорака или е-трговија.
5. МЗШВ и другите релевантни чинители (граѓански здруженија) да ја разгледаат подетално потребата за поинтензивна едукација, промоција и поддршка за спроведување на новите правилници за продажба од куќен праг.
6. МЗШВ и Владата да ја имаат во предвид поребата од дигитализација на земјоделскиот сектор што претставува предуслов за функционален систем на комуникација и размена на информации во целиот синџир; потенцијал да создаде нови приливи на приходи (на пр. е-трговија); можности за дигитализација на одредени операции и активности (на пр. исхрана на добитокот, фертиригација, водење на сметководство на фарма и сл.).
7. МЗШВ и владата да ја разгледаат можноста за изработка на Национална Стратегија за обезбеденост со храна (food security) – одржлив и стабилен пристап до безбедна и квалитетна храна по достапни цени.
8. МЗШВ и Владата да ја преразгледаат можноста за поскоро воведување на мерката „Унапредување на обуките“ во рамки на ИПАРД2 програмата и нејзино вклучување во наредниот ИПАРД3 циклус, но и застапеност на вакви мерки во националната програма што претставува инвестиција во знаењето и вештините на земјоделските производители.

ПРЕПОРАКИ

ДЕВЕТТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА - 1

29.09.2021

„ПРЕДИЗВИЦИ ВО ПРОГРАМИРАЊЕТО И РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА ИПАРД III (2021-2027)“

1. Структурни услови, имотно-правни аспекти и техничка документација (општини и влада)
 - 1.1. Да се забрза процесот на донесување на ДУП-ови во општините, со конкретни рокови и побрзо да се процесира документацијата за проекти кои вклучуваат градежни активности и барањата за легализација што се наменети за користење на ИПАРД.
 - 1.2. Да се комплетираат и поврзат сите релевантни регистри во институциите во однос на ИПАРД.
 - 1.3. Да се разгледаат можностите за олеснување на барањата за понуди и документи од странство (на пример, да се прифаќаат и профактурите од странските фирми испратени преку е-пошта (без електронски потпис) и да се олесни условот за доказот за сопственичка структура на понудувачот.
 - 1.4. Да се воведат гарантен фонд за обезбедување на ИПАРД-апликантите при подигнувањето и користењето на кредити, како и за заштита на комерцијалните банки и штедилниците од кредитен ризик.
2. Организација на јавните повици и уредување на договорните односи помеѓу АФПЗРР и корисниците (АФПЗРР)
 - 2.1. Да се одреди и да се почитува временската рамка со определени рокови за сите фази од процесот (од повик до реализација).
 - 2.2. Да се овозможи предфинансирање и спроведување на инвестицијата откако ќе биде одобрена од АФПЗРР.
 - 2.3. Да се направи државен фонд за покривање на административните пропусти направени во самиот процес на одобрување и спроведување на инвестициите кофинансирани преку ИПАРД, со соодветни механизми

29.09.2021

(на пр. комисија) за проценка на причините за настанатите пропусти од страна на апликантот и/или АФПЗРР (согласно искуствата од други држави, на пример, Фондот во Турција).

2.4. Да се воведат електронски систем за аплицирање за користење на ИПАРД-поддршка и известување на апликантите за конечната одлука на АФПЗРР. Системот за апликации треба да ги нуди сите информации за сите апликанти за време на сите фази од административниот процес за аплицирање. Ова би придонело до транспарентност во процесот на прифаќање на апликациите.

3. Нови мерки и услови во ИПАРДЗ (МЗШВ)

3.1. Да се забрза процесот на акредитација на новите мерки од ИПАРДЗ кои ќе придонесат кон подобро и успешно искористување на програмата (Инвестиции во рурална јавна инфраструктура, Агроеколошки мерки, Советодавни служби, Стратегии за локален развој - ЛЕАДЕР пристап).

3.2. Во следниот програмски период, да се воведат мерките Унапредување на обуки и Иновации и пренос на знаење.

3.3. Да се ограничи поддршката преку ИПАРД само за капитални инвестиции над 10 000 евра.

4. Владата да се зајакне капацитетот на институциите поврзани со спроведување на ИПАРД, особено Телото за управување, АФПЗРР и АПРЗ:

4.1. Да се зголеми бројот на вработени, со стручни и професионални кадри (особено итно и важно за АФПЗРР поради акредитација на мерките);

4.2. Да се подобрат знаењата и вештините на вработените со обуки;

4.3. Редовно да се обезбеди финансиски мотив за вработените кои имаат зголемена одговорност, ангажираност и обем на работа поврзана со ИПАРД;

4.4. Да се подобрат условите за работа (канцелариски услови, основни материјали, дигитализација и сл.).

5. Информираност и комуникација

5.1. Да се продолжи со активностите на Телото за управување со ИПАРД (МЗШВ) за подигнување на свеста, информирање на корисниците за можностите што ги нуди ИПАРДЗ, особено во насока на преземање нови развојни инвестиции, иновации, додадена вредност.

5.2. Промоција на најдобрите практики и веќе имплементирани ИПАРД проекти со добри резултати помеѓу потенцијалните корисници на програмата

5.3. Редовно да се информираат и обучуваат советодавните лица и приватните консултанти во однос на програмата, подготовката на апликациите и деловниот план.

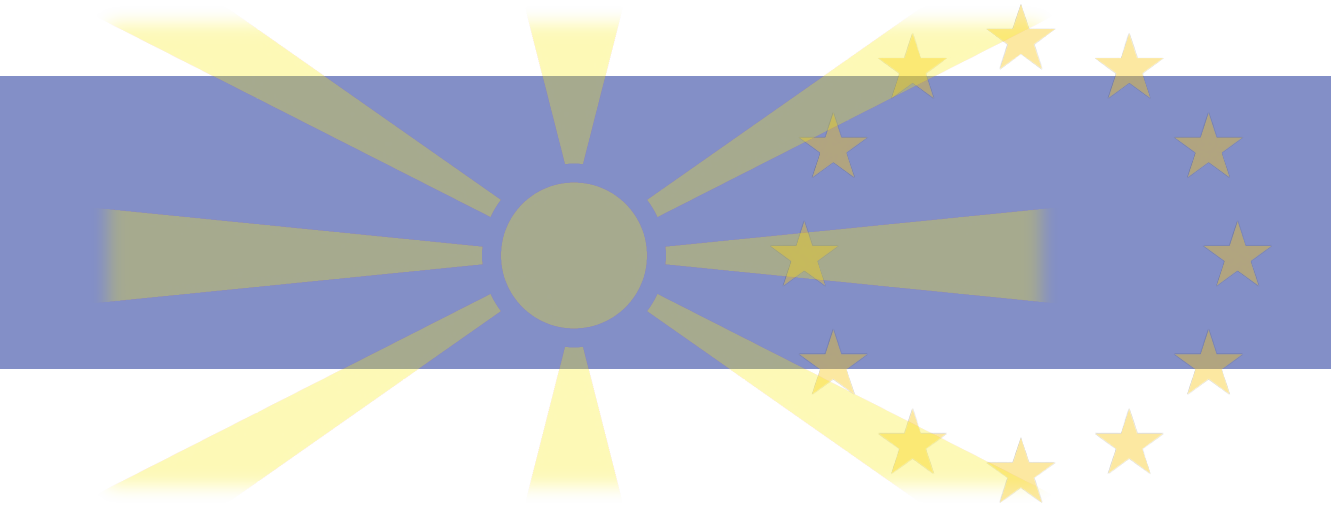
5.4. Редовна медиумска информираност за програмата, како и специјализирани обуки за новинарите (да се користи и јавниот сервис МРТВ како информативен канал со најголема покриеност и можност за бесплатно промовирање на програмата).

5.5. Да се развиваат веб-страниците на АПРЗ и АФПЗРР за подобра информираност на заинтересираните лица за ИПАРД програмата со интерактивни алатки за поставување прашања.

5.6. Да се подобри комуникацијата помеѓу институциите во делот на континуираната размена на информации (на пример, меѓу АПРЗ и АФПЗРР, невладиниот сектор со институциите, и сл.) и вклучување на економските – социјални партнери на МЗШВ во Комитетот за следење на ИПАРД во МЗШВ.

„ЗЕМЈОДЕЛСКО-ПРЕХРАНБЕНИТЕ ПАЗАРИ И ОБЕЗБЕДУВАЊЕТО СО ХРАНА ВО КОНТЕКСТ НА ТЕКОВНАТА ГЛОБАЛНА КРИЗА“

1. Итна подготовка на Стратегија за обезбедување на храна (на основните прехранбени производи) и подготовка на Генерален план за функционирање на земјоделскиот секторот во кризни ситуации, според НСЗРР 2021-2027.
2. Да се понуди неискористеното државно земјоделско земјиште за производство на стратешките култури, со цел да се зголемат капацитетите и производството во идниот период, со што ќе се намали потребата од увоз.
3. Да се изземат од надоместок за закупнина на државно земјоделско земјиште производителите на стратешките култури.
4. Да се авансираат производителите (најмалку 30%) во делот на директните плаќања и да се разгледа можноста за покачување на директните плаќања кај стратешките производи.
5. Да се дополни листата на производи кои се чуваат во стокови резерви (на пр. ориз).
6. Привремена поддршка на производителите на стратешките култури за трошоците за ѓубриво што во моментот претставува висок производствен трошок.
7. Да се побара помош од ЕУ – интервентни фондови за земјите-кандидати.
8. Да се разгледа можноста за посебна мерка за поттикнување на потрошувачката на домашни производи (на пример, за јаболко, во рамки на член 45 од ЗЗРР).
9. Да се активира локалната самоуправа – општините во системот на храна, особено во реализација на претходната препорака.
10. Да се поттикнат примарните преработки на фарма и продажба од куќен праг.
11. Да се поттикне намалувањето на загубите на храна, во целиот синџир.
12. Да се оформи Агенција или Фонд за управување со земјоделско земјиште.
13. Да се дадат насоки (техничка поддршка) за набавка на соодветен семенски материјал.
14. Времено укинување на ДДВ за главните инпути во земјоделското производство (ѓубрива, заштитни средства, добиточна храна).
15. Да се допрецизира процесот на откуп на пченица и други стратешки култури кои се чуваат во стоковите резерви, особено во однос на времето на откуп кој што треба да биде веднаш по жетвата.



Скопје
2023