

Јован ПЕЈКОВСКИ

УДК: 304(497.7:4-672ЕУ)  
316.334.4(497.7):061.1ЕУ**КАПАЦИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И  
АДМИНИСТРАЦИЈАТА И ЧЛЕНСТВОТО  
ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА*****Крајна содржина***

*Значајни се обврските на институциите и администрацијата во процесот на прилагодувањето на македонското законодавство со европското. Често поставувано прашање е можат ли институциите и знае ли администрацијата да се справи со сите промени кои ни стојат на патот до достигнувањето на стратешката цел: членство во ЕУ и НАТО. Дилемите кои се воочени во изминатите години од осмислувањето на овие процеси укажуваат на комплексност на односи и состојби кои треба да бидат согледани но и променети. Во правото се прави напор да се даат согледувања и компарации за реалниот капацитет на институциите и администрацијата, ефектите што ги продуцираат, влијанијата што ги имаат и како може да се справат со овие прашања. Со прецизно лоцирање на потребните ресурси и можности како и на степенот на неопходната соработка, може да се зајакне капацитетот на институциите и администрацијата во Република Македонија. Тоа е важно за стратешките прашања и за иднината на земјата.*

***Клучни зборови:*** ИНСТИТУЦИИ, АДМИНИСТРАЦИЈА, ЧЛЕНСТВО, РЕСУРСИ КАПАЦИТЕТ ЕВРОПСКА УНИЈА.

Значајни се обврските на институциите и администрацијата во процесот на прилагодувањето на македонското законодавство со европското. Ако се има предвид дека стратешка ориентација на земјата е членството во Европската унија и во НАТО, сосема е јасен и природен интересот за тоа како се организира, подготвува, води и спроведува процесот на стекнување членство и на хармонизацијата на македонското со европското законодавство.

Подолг период се преземани значајни активности на сите нивоа во државата кои во континуитет доведоа до позитивен ефект во форма на стекнување статус на земја кандидат за членство во ЕУ.

Често поставувано прашање е можат ли институциите и знае ли администрацијата да се справи со сите промени кои ни стојат на патот до достигнувањето на стратешката цел и како таа може да се достигне во одредено и извесно време.

Дилемите кои се воочени во изминатите години од остварувањето на овие процеси упатуваат на комплексност на односи и состојби кои треба да бидат внимателно согледани. Низ компарации за реалниот капацитет на институциите и администрацијата, ефектите што ги продуцираат, влијанијата што ги примаат и начинот на справување со овие прашања со согледува реалната слика за можните перформанси на овие институции.

Во исто време целта е да се согледа и потребниот степен на соработка и јакнење на институционалниот и административниот капацитет во насока на реализирање на овие стратешки цели.

Како може да се мерат ефектите од овој процес? Дали тоа е можно:

- преку бројот на донесени закони или преку бројот на закони со кои се регулираат области кои се уредени со разните видови протоколи, конвенции и акти донесени од европските институции;
- преку формираните регулаторни тела и независни контролни институции и нивната работа;
- низ продуцираните зафати на ефикасна демократска структура со цел за достигнување на ниво на одржлив економски и социјален развој;
- низ дејствувањето на функционална пазарна економија;
- преку независно судство и почитување на човековите права;
- активностите на невладиниот сектор, влијанието на медиумите и јавното мислење итн.

Во овие корелации секако дека мерењето е индиректно затоа што вистинската мерка е остварувањето на крајниот ефект, а тоа е достигнувањето на стратешките цели на земјата. Меѓутоа низ фазите низ кои се поминува битно е да се имаат предвид ефектите кои се остваруваат од овој процес затоа што тие се добар показател да каде се стигнало во реализацијата на политиката и кои процеси треба да се поттикнуваат или забавуваат за да се дојде до целта.

Сето тоа бара и способни и добро едуцирани политичари, експерти и стручни кадри кои промените во однос на европските процеси можат да ги следат и да овозможат секојдневно да се случуваат и да се имплементираат во практиката.

Во администрацијата на државно ниво особено е значајно постоењето на креативни и реално способни кадри кои можат да го понесат товарот на хармонизацијата, но не само како еднократен чин, туку како перманентен процес на доградување и усовршување на промените кои се одвиваат во Унијата, во нејзините структури и во структурите на земјите членки. На тој начин ќе биде можно истите да бидат вградувани и во македонскиот општествен, политички и економски систем.

Администарцијата мора да биде оспособена да одговори на современите барања и знаења во сите домени на работење и живеење, со оглед дека во Унијата се оформуваат регулативи и барања во бројни области кои бараат од националните законодавства на земјите членки да се усогласуваат со тие промени.

Дали може администарција која е под постојана пресија на партиските раководства да биде посветена на овие процеси или пак постојано е насочена кон отчетноста на политичките функции? Постојат ли граници до каде досега влијанието на политиката, како форма на владеење, и административните функции, кои, како одделна форма на уредени односи ја трансмитираат политичката сила во општествените процеси?

Постојат повеќе примери на ограничувања па дури и на автоцензура кај луѓето од администрацијата и на највисоките командни позиции во поглед на предлагањето на мерки и решенија, кои, наизглед не се во склад со политиката која е доминатна во одредени периоди. Како што политиката се прилагодува, така и администрацијата врши прилагодувања на предлагањето решенија за состојбите во општеството и тоа многу повеќе од колку што би биле тие промени доколку се почитуваат познатите принципи на кои се засновува работењето на администрацијата.

Неутралноста, ефикасноста, посветеноста и високото ниво на знаење што се очекува од администрацијата, често се заменуваат со високо партиски позиции и влијанија, кои може да отстапуваат од реалните основи на административното работење.

Заради тоа администрација, а посебно дипломатијата како нејзин дел, која е оформена и која е насочена кон партизација и персонализација на функциите со одговорност кон партиските водства сама по себе не може да биде ефикасна. Нефикасноста доаѓа од автоцензурата во предлагањето на ефикасни решенија кои често не се поклопуваат со партиските интереси и од одсуството на координација на администрацијата во воведувањето на виталните функции, како и во претставувањето на државата во странство.

Не ретко се случува во иста земја или во иста меѓународна организација едно по друго да се среќаваат претседателот на државата, премиерот, претседателот на парламентот, министри и т.н. Тоа зборува за неконзистентна и некоординирана политика на надворешен план и некоординирана администрација заради различни партиски ставови и позиции. Несериозна администрација не може да биде доживеана како сериозен партнер во очите на домаќините кои се обидуваат да избегнуваат дипломатски скандали заради некоординирани случувања. Ваквите однесувања се резултат на непознавање на основните дипломатски правила, но и на немање желба да се активираат потенцијалите на администрацијата која благовремено може, треба и знае да ги усогласува активностите на меѓународен план. Но тоа е можно ако ѝ се дозволи на администрацијата да го прави тоа како секојдневна активност.

Пораките што доаѓаат од странство, од меѓународната заедница, од центрите каде се креира глобалната политика, која има силно влијание врз односите и положбата на земјите, се секогаш дипломатски и во форма која треба да биде сфатена и толкувана.

Партизираната администрација, недоволно искусна да ги сфати овие пораки, нив ги доживува како нешто што не би требало да се случува. Пораките кои се јасни и дипломатски бараат реакција и одговор кој често изостанува, а реакцијата е најчесто во стилот на партиско реагирање: „Што има тие да ни се мешаат во нашата работа. Ние си знаеме што е најдобро за нас”. Или пак ако пораките се непријатни тие се восприемаат како индивидуални мислења на функционери од странство. Ако пак има позитивни конотации тогаш пораките се трансформираат од политичките елити како позитивни оценки кои понатаму се глорифицираат и се пласираат неколкукратно зајакнати пред домашната јавност. Така се добива лажен впечаток дека сè е во ред, има мали нешта или нијанси кои треба да се променат но тие не се битни и сл. Со тоа се одвраќа јавното мислење од реалните состојби и се менува сликата во нерелана, идеализирана.

Таквиот однос за меѓународната заедница, за давателите на оценката, ставот или мислењето е јасен сигнал дека ниту администрацијата ниту домашната политичка елита не ги сфаќа правилно, или пак не сака да ги сфати правилно пораките. Тоа е загрижувачко однесување кое за иден член на Унијата значи неподготвеност за комуникација и како бумеранг ефект ги успорува натамошните напори и процеси кон евроинтеграциите.

Може да се оцени дека во подолг период не се сфаќаат ниту се разбираат пораките што стасуваат од ЕУ и од претставниците на меѓународната заедница, кои се важен дел од соработката и реализацијата на стратешката цел на Република Македонија за членство во Унијата.

Да му се искаже потсмев и недовреба во искажаниот пристап на надлежен еврокомесар кој воочил неправилности и нелогичности, да се бара од неговиот претпоставен да користи ваков или онаков тон во изјавите, е непристојно однесување на релација на барател кон оној што одобрува. Тоа е рамно на политичко самоубиство кое може да води или кон идна детронизација на власта или кон нејзино маргинализирање и дистанцирање во рокови и периоди кои ни од далеку не можат да се претпостават.

Затоа се компензираат негативните ефекти со релативизирање на оценките, пораките и ставовите и со замена на целите со тековни настани кои го одвртат вниманието на јавноста. Така, ако првата наредна цел беше добивање на рок за преговори, следната цел е минимизирана во форма дека: и не треба да се брза за тоа, нели не сме во трка, не сме спремни и да не примат, а тоа е неминовност што сама ќе се случи и слично. Но негативните ефекти не се само политички или административни, тие се негативни на ниво на целата држава, на ниво на целото општество, како заедница на сите луѓе кои живеат на територијата на Република Македонија, па и пошироко, за дијаспората, која исто така е заинтересирана и ги следи евроинтеграциските процеси.

Недоволно обучена и партизирана администрација посебно во дипломатијата по правило го мултиплицира негативниот ефект во односите и во меѓународните релации. Искуството покажува дека таквата дипломатија себе си се доживува како партиска, а дипломатското претставување се сведува само на извршната власт, а не на државата и на државните институции. Не ретко се одбива сервисирање на меѓународните активности на други државни органи и тела без да се добие одобрение од извршната политичка структура која го стеснува кругот само на партиски консументи. Се поставува прашање кој ги плаќа сите тие дубиози и до кога може да се толерираат несоодветни однесувања.

Кабинетите на врвните функционери во државата и сукобите меѓу нив се само продолжение на борба меѓу администарции зад кои секогаш стојат политички естабишменти. Смешно делува кога администрацијата станува политички продолжеток во толкувањето на одредени политички ставови или коректор на небулози и кога од

името на праведноста и правичноста таквата администрација се наметнува и како извршна и како законодавна, па и како судска власт. Се измешуваат некомпетентниците и незнаењето во претставувањето на институциите и во лимитирањето на правата на академските слободи.

Затоа не треба да биде чудно ако министер суспендира ректор, (што ли беше тоа автономија на универзитет?) или ако ректор смени декан, или ако инспектор или полицаец ги надминува своите овластувања и упадне во простории на универзитет, или ако директор на Агенција за вработување јавно признае дека го кршел законот, а министерите кои се со него се прават како да не забележале ништо и не се дистанцираат од него.

Сите тие појави упатуваат на оценка за недоволно остречена и партизирана администрација без капацитет да се справи со реформи, со хармонизација но и со имплементација на европските норми и стандарди.

Министерствата се најчесто поделени на администрација на тие што беа на власт и се сега во сенка, и на тие што се на власт, но биле или може пак да бидат во сенка. Се јавува постојана недоверба како вграден генетски код кој ја разјадува внатрешната структура на администрацијата. Тие што се на власт не се спремни да ги ангажираат тие што биле на власт иако можеби се работи за врвни експерти, стручни лица и слично, но и обратно. Сликата се менува со промената на власта. Тоа го намалува реално и ефектот од работата и користењето на знаењата и искуствата. Но најлошо е што се прекинуваат стекнати врски и релации, особено со странство, кои во меѓународни рамки се мошне важни и имаат големо значење во остварувањето на процеси од карактер како што се евроинтеграциите. Прекинувањето на тие процеси и на врските што се градени и воспоставувани со години, со меѓусебна доверба и разбирање е многуратно поштетно од упорното инсистирање на некакви принципи на задоцнета праведност и условена законитост при селектирањето на администрацијата.

Особено штетно е и во дирекна опасност по кредибилитетот на институциите ако преку ноќ, скоро половина од вработената администрација биде прогласена дека е незаконски унапредена и веднаш се истиснува во втор план. Се заменува или не се заменува со лица и поединци кои по правило се партиски лојални но за жал недоволно обучени. Веднаш следат дополнителни курсеви, едукации во земјата и во странство, постдипломски студии, што пак ги плаќаат даночните обврзници и граѓаните кои со вчудоневидност се прашуваат што ќе

беше подобро: лојалноста кон партијата или пак лојалноста кон државата и државните интереси.

Фактите говорат дека земјите кои го поминале тој пат, биле одлично организирани, синхронизирани во водењето на политиката и со силна, ефикасна и принципиелна администрација и институции кои ги исполнувале исторските задачи за остварување на европското членство. Партиските дресови и бои се неважни кога се во прашање државните интереси.

Научните институции сè почесто се надвор од процесите на креирање и оценување на политиката. Освен директното партиско членство, отсуствува соработка на основа на системско користење на знаењата на науката и нејзино вклучување во европските интеграциски процеси. Таквата негативност не може да се компензира со експерти од странство, кои, по правило бараат ангажирање и на домашни експерти за да им помогнат да ги разберат состојбите во земјата.

Самиот факт дека се минимални средствата кои се издвојуваат за научни истражувања и за вклучување на науката во подготвувањето на знаења за општествените, а посебно за европските процеси може да извлече заклучок за недоверба кон научната мисла или кон кадрите кои се надвор од партиски влијанија.

Самостојноста на универзитетите опстојува релативно добро и суште не е ставена под капата на партиските случувања. Промените кои се заговораат за намалување на автомијата на универзитетите и нејзино сведување на академска автономија, водат кон ширење на влијанието на извршната власт и во сегментот на науката и образованието, посебно високото и на универзитетот. И тоа е процес кој го ослабува капацитетот на институциите затоа што продукцијата на образовани кадри кои ќе се вклучат во работа во администрацијата во институциите ќе биде ставена под контрола на извршната власт и под политичко влијание. Таквата структура го обезбедува само дисциплираното партиско однесување, а не и креативната научна мисла и творештво кое создава и кое го носи развојот.

Долгогодишната негативна селекција на кадри во партиските структури исфрли на власт генерации политичари со карактерни црти на рушење на противникот по секоја цена, а не на градење на политики со компромиси и соработка преку дијалог. Таквиот профил на политичар наметнува исклучивост во однесувањето и во креирањето на политиката. Не се прифаќа по никоја цена, па макар и со значителна загуба, предлогот, мислата, иницијативата, амандманот или политиката што не е предложена од сопствената партија. Тоа го

намалува просторот за раст, развој и движење, ги ограничува институциите и администрацијата. Но во исто време до неизвесност го продолжува времето за исполнување на критериумите за евроинтеграција.

Партизацијата значи директно намалување на административниот капацитет на државата. Последиците се слабеење на државата на државотворниот капацитет и на можностите за димичен раст и развој.

Ограничувањата кои се санкционираат не во однос на вообичаените норми, туку во неприфаќањето на било каква иницијатива која доаѓа од условно неподобни кадри, без оглед на нивниот капацитет и знаење, го продолжува процесот на барање на решенија за прашања кои се битни за институциите.

Временски капацитетот се намалува, а се продолжува барањето на решенија за, онолку за колку што е потребно партиските луѓе да ги осознаат обврските кои ги наследиле со преземањето на власта, за да можат да работат на спроведување на државна политика, а не на партиска политика.

Наместо професионална администрација од кариера која има обврска и потреба да ја остварува државната политика, се создава администрација која е пред сè партиска, која е во функција на реализација на партиска, а не на државната политика и која во формулирањето на државна стратегија, на механизми за остварување на државна политика гледа како на појава која ја ограничува партиската политика.

Доколку партиската политика во целост се совпаѓа со државната, што е идеална состојба, тогаш не би требало да има проблеми, ниту потреба за создавање на државна администарција, затоа што сите работи би ги завршувала партиската администрација. Но во демократско, плуралистичко, мултикултурно и мултиетничко општество разликите се евидентни и од таму е укажувањето за значењето на ефикасна и професионална администрација.

Во спротивно би се оформувал феноменот на партиска држава која го заменува недооформениот модел на национална држава. Со Уставниот концепт од 2001 година, со укинувањето на дотогашниот модел и со воведување на концептот на етничките заедници, се усложнува креирањето на институциите, на администарцијата и на кадровското екипирање. Со овој модел администрацијата мора да го рефлектира и да го респектира, покрај другото и етничкиот диверзитет, но никако по цена на намалување на нејзината ефикасност, знаење и квалитет.



Па сепак не се оценува оспособеноста на кадрите туку главно мерило и критериум е партиската лојалност. Во можност функционер да одбира меѓу административец од кариера со знаење и искуство и таков со партиска лојаност, а без претходните атрибути, предност најчесто се дава на поединецот со партиската лојалност. Тоа не може да го компензира незнаењето, неискуството и неможноста да се водат работите на ниво на европските процеси.

Што може да се направи за да се лоцираат потребните ресурси и можности, како и степенот на неопходната соработка за да се зајакне капацитетот на институциите и администрацијата во Република Македонија за статешки прашања кои се важни за иднината на земјата.

Секако дека може да се направат многу нешта кои овие процеси со негативен предзнак треба да ги пренасочат кон јакнење на капацитетот на администрацијата и на институциите. Со доследна примена на концептот на чисто професионална администрација, неутрална и лојална кон државата може да се намалат негативните процеси од партизацијата и да се пренасочат кон градење на администрација со кариера која има признат статус во општеството.

Со перманентна едукација и солидно наградување може да се зајакне административниот капацитет на институциите но и на персоналниот капацитет и мотивацијата на лицата кои се определиле за градење на кариера во администрацијата. Мора да се напушти концептот дека администрацијата е товар на општеството. Јапонија е меѓу првите држави која призна дека успехот на развојот на земјата е резултат на мерките креирани од одличната администрација која е клучен фактор во остварувањето на економскиот и социјалниот подем на јапонското општество. Тој пример треба да биде показател за односот кон овој општествен слој, кој, и тоа како може да придонесе во постигнувањето на стратешките цели на земјата.

Покрај тоа со поставување на државни секретари во министерствата на исклучиво непартиски луѓе, со ингеренции кои ќе значат намалување на партиското, а јакнење на државното во процесите на евроатлантските интеграции, се остварува доследна примена на законски нормираните принципи на работа на администрацијата. Оваа функција треба да биде дополнета и со задолженија во доменот на европските прашања за кои државниот секретар директно би одговарал на потпретседателот на владата задолжен за евроинтеграции.

Во Секретаријатот за евроинтеграции не допустливо е постоење на две гарнитурни една од претходната владеачка структура, а

една од постојната. Веројатно може да следи меѓусебна замена на овие две гарнитуре при идна промена на власта, но најважно е што ниту едната ниту другата гарнитура ќе го нема потребниот капацитет за ефикасно да работи. Црвот на сомежот постојано ќе биде помеѓу нив и ќе ги разјадува до ниво на самоуништување. Веќе не е важно дали тој е „нивни или наш“ туку дали „работи или не“. Не е ниту потребно да се поставува прашањето дали тој може, дали е оспособен и колку е ефикасен во овие процеси. Дневните и недлежните усогласувања и исполнувањето на Националниот план за членство во ЕУ треба да биде основното ниво и показател на критериумите кој, кога, колку и како е ефикасен и така да биде наградуван, унапредуван или санкциониран.

Собранието мора да го понесе својот дел од товарот и да воспостави систем во кој половина од работните денови во месецот ќе бидат определни за носење на прописи кои се во функција на хармонизација на македонското со европското законодавство. Консензусот кој постои кај парламентарните партии за значењето и за важноста на овој процес треба да најде и материјална поткрепа во деловничките одредби, кои, ако се прилагодат на овие цели може да го направат парламентот ефикасна институција. Иако неговата неодговорност е загарантирана со Уставот (никој не може да го распушти парламентот освен ако пратениците не гласаат за самораспуштање), со воспоставување на активен однос и координација меѓу пратеничките групи процесот може да биде забрзан и да стане ефикасен што е битно за угледот на земјата пред меѓународните институции.

Парламентарната администрација се потврди во изминатите плуралистички години како ефикасна и професионална и која може да ги сервисира различните барања на пратениците во рамките на институционалните процеси. Парламентарните преговори и договори го потврдуваат демократскиот капацитет на земјата и не може да бидат супституирани со вонинституционални форми на преговарање и договарање.

Доколку нема ефекти и не се остварува процесот, веројатно одговорноста доаѓа сама по себе. Не треба да се прашува кој е одговорен кога целата држава губи, кога Република Македонија ја губи можноста за остварување на стратешката цел. Тогаш и одговорноста е само мал настан што ќе доведе до нов напредок во овој процес, но и до голема загуба на време кое не ни е сојузник во овој процес.

Секоја влада која е посветена на евроинтеграциите ја заслужува поддршката од македонските граѓани. Само така промените кои се случуваат во македонското општество, како во контекст на

развојните димензии така и во контекст на идните односи и соработката на Република Македонија со институциите на Европската унија можат да бидат зајакнати. Од прецизно поставување на овие релации зависи степенот на интегрираноста на Република Македонија во Европската унија и натамошното функционирање на структурите, институциите и администрацијата кои ќе имаат задачи да го реализираат корпусот на обврските и правата кои следат со стекнувањето на полноправно членство во Унијата.

(Рецензент: *проф. д-р Христијо Карџалов*)

Jovan PEJKOVSKI

**THE CAPACITY OF THE INSTITUTIONS  
AND ADMINISTRATION AND THE MEMBERSHIP  
IN THE EUROPEAN UNION**

**SUMMARY**

*The obligations of the institutions and administration of the Republic of Macedonia in the process of harmonization of the Macedonian with European legislation are very important. The question that is initiated very often is: Are the institutions and the administration knowing how to deal with all changes on the Macedonian road to reaching the strategic goals: membership of European Union and NATO. The dilemmas that are marked in the past years in realization of these processes presented complexity of the relations and conditions that should be analyzed but also to be changed. In the paper the effort is done to be presented the real capacity of the institutions and administration, the effects that they produce, the influence that they received and how they can manage all these questions. With precise positioning of the necessary resources and possibilities and also with the high level of the cooperation that is important, the capacity of the institutions and administration in the Republic of Macedonia could be strengthened. That is very important for the strategic issues and future of the country.*

**Keywords:** INSTITUTIONS, ADMINISTRATION, MEMBERSHIP, RESOURCES, CAPACITY, EUROPEAN UNION.