Улрих Клепман

Од Николо Макијавели потекнува познатата реченица дека целта ги оправдува средствата. Филозофот и авторот од Фиренца по природа беше песимист кој на човека многу ретко му припишуваше добрина. Во неговото дело „Il principe"[1] од 1513 год. може да се најде описот: „Разликата меѓу она како човек живее и како човек треба да живее е толку голема што човекот кој не прави нешто што вообичаено се прави, за да прави нешто што би требало да се прави поскоро ќе биде уништен отколку спасен, бидејќи човек кој во сите области сака да стори само добрина ќе пропадне поради тоа што околу него има многумина кои не се добри. Затоа еден владетел кој сака да се оддржи потребно е да научи да биде во можност да не биде добар за оваа способност да може да ја употреби или да не ја употреби зависно од нужноста." Ова се тешко разбирливи зборови особено затоа што потекнуваат од човек кој сè уште верувал во геоцентричната претстава за светот. Но, сепак тој веќе ја имал разбрано смислата на овие поими во политичката реалност во тогашна Европа: античките доблести и разликата меѓу доброто и лошото исчезнуваа. Војводите и кралевите ја користеа сопствената моќ за оддржување на истата, *res publica* се претвори во средство, а личната слобода *civis* беше жртвувана за *universitas civitum*.

Но, благодарение на бога што светот не останал таков каков што бил пред речиси 500 години. Начинот на гледање на работите и на размислување се развивал понатаму. На местото на војводите дојдоа политичарите кои беа избрани од страна на суверенот. Пренесено во денешно време, политичарот не секогаш може да прави само добрини, туку поради околностите приморан е да стори и нешто непријатно. Но и денес, за себе тој не може да ја присвои реченицата дека целта ги оправдува средствата. За жал, неодамна изгласаниот закон за пратеници во Р Македонија сепак како да ја следи оваа мисла на Макијавели.

Модерни филозофи и мислители развиле далеку поинакви начини на размислување од оној на Макијавели, притоа без сосема да се ослободат од неговиот начин на размислување. Макс Вебер, герман-

[1] "Владетелот"

ски социолог (1864-1929), го сметаше социјалното дејствување за значаен елемент во своите анализи. Вебер кој беше под силно влијание на неговото време се залагаше за одговорно дејствување на секој поединец, а особено на политичарот. Неговата претстава дека *сопственоста со себе носи и одговорност* влезе дури и во член 14, параграф 2 од германскиот устав. И покрај тоа што тој важи за создавачот на „слобода од вредности", сепак без двоумење тој потврди дека на секој човек му се потребни вредности во кои може да верува. Но кои се тие вредности поединечно тој ги остави отворени. Токму денес повторно тоа треба да бидат вредностите, коишто како да се чини исчезнале во очите на Макијавели: скромноста, трудот и љубовта кон вистината.

Кои вредности и принципи треба да ги поседува еден европски политичар? И иако не постои некаков или одреден одговор на ова прашање, тоа е едно од најважните прашања воопшто. Многу професии во текот на нивното постоење имаат создадено кодекс на вредности според којшто опстојуваат. Некои политичари живеат и работат според некои непишани правила т.е како Велика Британија можат да се снајдат и без писмен устав. Други, пак, имаат потпишано законски одредби т.н „compliances" и од морални причини, воопшто не помислуваат на тоа да ги прекршат. Законските одредби на 25 земји-членки се најчесто толку различни колку и јазиците. Оттука потекнува спознанието дека мора да биде изнајдена една единствена норма или единствени начела.

Затоа сметам дека европскиот политичар треба да биден скромен без разлика од која земја доаѓа или во кој парламент седи. Тие се избрани од својот народ за да го застапуваат истиот, а не да работат за сопствени бенефиции.

Европскиот политичар треба да биде вреден и својата сила да ја употреби за својот мандат. Оној кој добро работи може тоа мирно и да го покаже за да може да го издржи натпреварот. Граѓанинот кој воедно има право  на глас многу бргу ќе го препознае оној кој само навидум работи.

Европскиот политичар треба да е искрен и да ја следи својата совест. Не секогаш ќе може да го избегне притисокот на партијата, но сепак може да ги избегне бенефициите за себе. Сметам дека ова говори самото за себе и нема потреба од дополнителни објаснувања.

Европскиот политичар покрај тоа треба да биде и транспарентен и достапен. Граѓанинот мора да биде во можност да дознае што работат претставниците избрани од народот. Ова не бара само објективно известување во медиумите туку и активно информирање од страна на политичарот. Негова одлика треба да биде слухот што тој ќе го поседува за грижите и потребите на граѓаните. И неретко до него тогаш ќе стигнат и добри предлози за подобрување на состојбите.

Денес Макијавели со неговата позната реченица во однос на државниот резон веќе не може да биде во право. Тој претпостави дека чове-

кот во основа не е добар. И можеби ова е точно, но само во мал број случаи, но не смее да биде основно правило. Денес во германската армија при обука на идните офицери важи максимата: „Кој сака да предводи луѓе, мора и да ги сака луѓето!" Ова може и треба да важи и за европскиот политичар.

**Abstract**

Being a severe pessimist, the Florentine philosopher and writer Niccolò Macchiavelli was conscious of the undermining of meaning in political notions in 16th century Europe, when the distinction between good and evil was already fading - it was him who created the well-known dictum "the end justifies the means". Macedonian MPs at any rate seem to take to this saying by voting for the new law on MPs according to which they will receive the highest pensions ever paid in Macedonia.

But what values and guidelines should 21st century European politicians follow? Modesty is the key characteristic here, since politicians are voted for by citizens in order to represent them and not to achieve their own good. A European politician should work hard to fulfill his mandate, be honest and follow his conscience. He or she should also be transparent to the citizens, within their reach and ready to listen to their worries as well as their suggestions. The German Army's tenet in the education of future officers should also be applied by European politicians: "If you want to lead people you have to like people!"

# СОДРЖИНА / CONTENTS

**Вовед**
Улрих Клепман
**Introduction**
Ulrich Kleppmann

Европски профил на политичар/
PROFILE OF A EUROPEAN POLITICIAN

**Европеизација на политичкиот профил** ______ 11
Антонио Милошоски
**Europeanization of the Political Profiles**
Antonio Milososki

**Политичките партии во Европската унија и во Европскиот парламент** ______ 19
Дане Талески
**The Political Parties in the European Union and in the European Parliament**
Dane Taleski

**Со свој камен по глава** – како Франција и Холандија поттикнаа негативна слика за Европската унија во текот на дебатите за нивните државни референдуми ______ 27
Марат Маркет
**Self-made Trouble – How France and the Netherlands Have Fuelled a Negative Image of the European Union During their National Referendum Debates**
Marat Market

**Лидерството, легитимитетот и транзицијата** ______ 37
Ненад Марковиќ
**Leadership, Legitimacy and Transition**
Nenad Markovic

**Спогодба за стабилизација и асоцијација** ______ 45
Владимир Божиновски
**Stabilisation and Association Agreement**
Vladimir Bozinovski

## Актуелно/Current

**Апликација, мислење и статус на кандидат** ____________________ **51**

Јован Деспотовски

**Application, Opinion and Candidate Status**

Jovan Despotovski

**„СОЛИДАРНОСТ“ како одраз на желбите на народите од Источна Европа за нова обединета Европа** ____________________ **59**

Анета Стојановска

**“SOLIDARITY” as an Expression of the Needs of the Nations of Eastern Europe for New Integrated Europe**

Aneta Stojanovska

## Меѓународни организации/ International Organizations

**Европски омбудсман** ________________________________________ **63**

Искра Аќимовска Малетиќ

**The European Ombudsman**

Iskra Acimovska Maletic

## Предизвици и перспективи/ Challenges and Perspectives

**Предизвикот на преговори за членство и институционалниот пристап кон зајакнување на капацитетите** _____________________ **73**

Иван Дамјановски

**The Challenge of Membership Negotiations and the Institutional Approach Towards a Greater Capacity**

Ivan Damjanovski

**ПСА и ЕСП: Блиски и далечни?** _______________________________ **83**

Кирил Нејков

**SAP and ENP: Close or Far?**

Kiril Nejkov

## Теорија/THEORY

**Современи тенденции во теоријата на политичкото лидерство** ____ 93
Весна Забијакин-Чатлеска
**Current Tendencies in Political Leadership Theories**
Vesna Zabijakin-Catleska

## Портрети/PORTRAITS

**Европа - отсонуван сон на Жак Делорс** ____ 99
Марко Трошановски
**Europe – Jacques Delors' Dream Come True**
Marko Trosanovski

## Рецензии/RECENSIONS

**„Старата“ и „новата“ ЕУ меѓу интеграцијата и ориентацијата кон суверенитет** ____ 103
Тина Фарни
**The Old and New EU Between Integration and Souvereignty**
Tiina Fahrni

## Документи/DOCUMENTS

Регулатива (ЕК) Бр. 2004/2003 на Европскиот Парламент и Советот од 4 ноември 2003
**За правилата на однесување на политичките партии на Европско ниво и правилата за нивно финансирање** ____ 111

Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003
**on the Regulations Governing Political Parties at European Level and the Rules Regarding their Funding**

## За авторите/ ABOUT THE AUTHORS ____ 117

Година 3
Бр. 11
септември
Скопје 2005
ISSN 1409-9853

# Политичка мисла

Year 3
Nº 11
September
Skopje 2005
ISSN 1409-9853

Списание за политичко-општествени теми

Magazine for political-societal subjects

Издавачи :
д-р Ѓорѓе Иванов
Улрих Клепман

Уредници :
Дане Талески
м-р Сандра Кољачкова
м-р Ненад Марковиќ
м-р Иван Дамјановски
м-р Владимир Божиновски
Гоце Дртковски

Адреса :
Фондација „Конрад Аденауер“
Максим Горки 16 кат 3
МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3231 122
Факс: 02 3135 290
E-mail: kas@kas.com.mk
Internet: www.kas.de

Институт за демократија,
солидарност и цивилно општество
ул. Митрополит Теодосиј Гологанов 59 / 1 / 6 -13
МК - 1000 Скопје
Тел. / Факс :02 3217 080
Email: idscs@mail.com.mk
Интернет: www.idsco.org.mk

Печат:
Винсент графика
Дизајн:
Натали Николовска
Организација:
Даниела Трајковиќ
Техничка подготовка:
Пепи Дамјановски
Превод:
Марија Мицевска - Кокаланова
Оливер Јордановски
Лектура:
Павлина Нушева

Publishers:
Dr. Gjorge Ivanov
Ulrich Kleppmann

Editors:
Dane Taleski
Sandra Koljackova M.A.
Nenad Markovic M.A.
Ivan Damjanovski M.A.
Vladimir Bozinovski M.A.
Goce Drtkovski

Address:
Konrad-Adenauer-Stiftung
ul. Maksim Gorki 16/3
MK-1000 Skopje
Phone: 02 323 11 22
Fax: 02 313 52 90
E-mail: kas@kas.com.mk
Internet: www.kas.de

Institute for Democracy, Solidarity
and Civil Society
ul. Metropolit Teodosij Gologanov 59/1/6-13
MK-1000 Skopje
Phone/fax: 02 321 70 80
Email: idscs@mail.com.mk
Internet: www.idsco.org.mk

Printing:
Vinsent grafika
Design:
Natali Nikolovska
Organization:
Daniela Trajkovik
Technical preparation:
Pepi Damjanovski
Translation:
Marija Micevska - Kokalanova
Oliver Jordanovski
Proof reading:
Pavlina Nuseva

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот.

The viewpoints expressed in the magazine are not the viewpoints of the Foundation „Konrad Adenauer“ and the Institute for Democracy, Solidarity and Civil Society. They are personal views of the authors. The publishers are not liable for the translation errors.

Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.

The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities and foreign representatives in the Republic of Macedonia.

Konrad
Adenauer
Stiftung

# Европеизација на политичкиот профил

Антонио Милошоски

Според објаснувањето на францускиот толковен речник „Petit Robert” (едиција 2000), терминот „europeanization” датира назад до 1906 година и служи за опишување на резултатите на европеизирачот („europeaniser”), збор кој бил забележан уште во времето на Наполеон и значел „да се даде европски карактер на нешто”. Во последниве десетина години пак во политичката наука се развива една нова дисциплина која го позајмила истиот термин и е насловена како „европеизација”.

Европеизацијата како научна дисциплина, за разлика од интегративните теории, сѐ уште не ја произвела сопствената теорија на европеизација, но сепак многу амбициозно се занимава со барањето на одговор на прашањето за влијанието на институционализираните, како и на неинституционализираните политики на Европската унија врз (пре)-обликувањето на домашната политика на нејзините државе-членки, но и во земјите надвор од границите на Унијата. Со тоа европеизацијата исчекорува надвор од рамката на теориите на европската интеграција, земајќи ја остварената интеграција (со сѐ уште развоен тек) на ЕУ како дадена категорија која понатаму се набљудува и како главен извор во процесот на европеизација. Значи, европеизацијата е последица на европската интеграција. Следствено, главното прашање веќе не е зошто европските држави се здружуваат и отстапуваат дел од своите суверени надлежности на заедничките институции во рамките на ЕУ, туку што се случува на релацијата ЕУ - национална држава, откако европските институции еднаш ќе се востановат? Накратко, европеизацијата се занимава со проучувањето на преобликувањето и измените што дејствувањето на ЕУ ги предизвикува во домашната политика на една држава. Понатаму, се разглобуваат механизмите при процесот на европеизација, и се одговара на прашањата кој европеизира, кој се европеизира и до кое скалило. Се истражува влијанието на ЕУ врз преобликувањето на политичките институции и административниот апарат (Goetz, Knill), врз националните парламенти (Auel), врз националните партии (Mair), врз односот на централната со локалната власт (Jeffrey). Сепак, најголемиот дел од студиите за европеизација се посветени на влијанието што ЕУ-политиките го остваруваат врз обликувањето и менувањето на националните политики (Cowels, Caporaso, Risse, Featherstone, Radaelli).

Се разбира, во секоја од овие релации се проучува двостраното влијание, од ЕУ кон националната

држава (top-down) и од националната држава кон ЕУ (bottom-up), со тоа што top-down пристапот има далеку побогат опсег и материјал за обработка. И, иако има различни пристапи и спротивставени гледишта околу опсегот на европеизацијата, сепак една од најшироко прифатените дефиниции за неа ја дава Radaelli, во која тој европеизацијата ја опишува како:

„*процес на (**а**) создавање, (**б**) распространување и (**в**) институционализирање на формални и неформални правила, процедури, политички парадигми, стилови, 'начини на правење на нештата' и заеднички убедувања и норми кои најпрвин, се дефинирани и консолидирани во креирањето на јавната политика и политичкиот живот на ЕУ, а потоа инкорпорирани во логиката на домашниот настап, идентитети, политички структури и владини политики*[1].“

Сè на сè, процесот на европеизација се препознава по измените и преобликувањата на домашната политичка слика настаната под влијание на Европската унија како интегриран збир на институции, норми, вредности и начини на водење политика. Разбирливо, државата во која се одвива процесот на европеизација треба да е или членка на ЕУ, но може и да не е нејзина членка, туку држава која гравитациски силно е поврзана со политичката динамика во Унијата. Така, европеизацијата е процес што се случува не само во земјите-членки, туку и во земјите-кандидатки за членство во ЕУ (Романија, Бугарија, Хрватска и Турција), во земјите потенцијални кандидатки (Македонија и другите држави од Западен Балкан), но и во земјите кои се развиени демократии, но сè уште сметаат дека не треба да станат дел од ЕУ (Исланд, Норвешка и Швајцарија). Во насока на последната група на држави како најсвеж пример за европеизација на домашната политика може да се смета скорешното пристапување на Швајцарија кон безвизната Шенген-зона на ЕУ, иако државата не е интегрирана во ЕУ.

Кога станува збор за земјите кои сè уште не се, а имаат амбиција да станат, членки на ЕУ, европеизацијата е поизразена затоа што овие земји неизбежно се подложени на принципот на кондиционалитет, исполнување на определените политички критериуми, приспособување на законодавството, како и придржување на начелата на добрососедство и регионална соработка. Во односот кон нив ЕУ има силно влијание токму заради нивната аспирација што побрзо да станат дел од Унијата. Во секој случај, степенот и динамиката на европеизацијата зависат од претходната неусогласеност на домашните со европските стандарди (колку е поголема неусогласеноста, толку е повидлива европеизацијата), но, секако зависат и од големината на земјата, од силината на притисокот од ЕУ, од големината на амбицијата да се стане дел од ЕУ, од развиеноста на политичката свест за ЕУ, како и од политичката култура. Притоа, европеизацијата не е само

[1] Radaelli, 2003

резултат на притисок, туку е резултат и на доброволно приспособување и рационален политички избор, кој се движи меѓу калкулацијата за ползата што од тоа ќе ја има политичарот т.е. политичката партија и бенефитот што од европеизацијата би го стекнала државата.

Во теоријата, европеизацијата се набљудува од повеќе аспекти: како начин на управување, како институционализација, како социјализирање и како политички дискурс.

*Европеизација на партискиот политички профил*

Предмет на интерес на оваа анализа е токму инкорпорирањето на „начините на правење на нештата", политичките парадигми и стилови во политичката логика на домашните партии и менувањето на нивниот политички профил. Тоа менување на политичкиот профил секако не подразбира напуштање на националните политички теми, кои и понатаму остануваат да бидат најширок извор на легитимитетот, туку значи вклучување на прашањето за Европа (ЕУ) како дел од домашното политичко размислување и говор (дискурс). Така, динамиката на ЕУ, помалку или повеќе, станува дел од политичкиот профил на политичките партии и на нивните главни актери. Со тоа социјално-политичката динамика на интеграцијата на ЕУ, филтрирана преку особеностите на домашната политичка сцена и институциите, директно влијае на обликувањето и преобликувањето на домашната политика. Резултатот е зголемување на употребата на ЕУ во партиските програми, на ЕУ како идеја, како решение, како модел, како реторика, како стил на политика, па дури и како извор на легитимитет на домашната политичка сцена. Се менува и начинот на играње во политиката, при што целта на партиските елити е да се постигне ниво (или барем да се остави впечаток) на европски пристап кон политичките работи. Имањето европски имиџ станува важно прашање, а европскиот вокабулар и терминологија сè позасилено пенетрира во речникот на домашниот политичар.

Иако европеизацијата не ја менува организационата структура на партиите, сепак таа влијае на партиските нормативи, со тоа што референците за ЕУ стануваат чест дел од партиските програми, а неретко и од партискиот статут. Понатаму, поврзувањето на домашните партии со сродните европски партии и нивните групи во Европскиот парламент (EPP, PES, ALDE, Greens-EFA и др.) станува особено важно за националните партии, и истите вложуваат големи напори да се здобијат со придружен или полноправен статус во овие клубови. Но, бидејќи во овие организации, според речникот на Radaelli, одредени „парадигми, стилови, 'начини на правење на нештата' и заеднички убедувања и норми" се веќе дефинирани и консолидирани, домашните партии кои сакаат да пристапат најпрвин треба, да се приспособат и сите овие пишани и непишани норми да ги инкорпорираат во својот систем на вредности. За возврат, партиите можат да очекуваат политичка

поддршка, олеснети контакти во ЕУ и европски легитимитет за домашна употреба, што ја прави европеизацијата на нивниот политички профил исплатлива задача. Истовремено, присуството на средбите со европските партиски клубови и приближувањето до нив, го олеснува увозот на европските теми на домашната политичка сцена. Почесто се дискутираат политиките на ЕУ, а европските политички вредности сѐ поинтензивно влијаат на проширувањето на тесните национални толкувања на одредени отворени прашања. Сѐ на сѐ, со зголемувањето на значењето и на улогата на ЕУ, се случува едно менување на политичката околина, и повидлив продор на европеизацијата. Затоа, политичките партии се трудат позитивно да одговорат на овие менувања на околностите и имаат доволно голем „поттик и мотивација да се усогласат со измените"[2] кои се причинети од политичката и економската динамика на интеграцијата во ЕУ.

Оваа динамика на приспособување и (пре)обликување на профилот на политичките партии најчесто оди рака под рака со порастот на јавната свест за ЕУ. Иако политичките елити се тие кои се највидливи носители на европеизацијата на домашен терен, сепак и медиумите, странските дипломати, европските политички фондации и невладиниот сектор, исто така, играат голема улога во увозот и распространувањето на свеста за Европа, и нејзините норми и вредности. Во однос на Македонија, доволно е да се направи споредба на референците кон ЕУ и европските политички вредности во домашните весници објавени во 1994, 1998 и 2004 година, за емпириски да се утврди динамиката на навлегувањето на Европа како идеја, како тема, и како познавање кај домашната јавност. Додека во првите 5-6 години по осамостојувањето на Македонија, Европската унија и случувањата во неа беа настани од секундарна важност, денес несомнено тоа се настани од примарна важност. И тоа не само во обработката на надворешната политика, туку и во дискурсот на домашните политички теми. До истиот заклучок може да се дојде доколку се споредат и програмите и декларациите и говорите на релевантните политички партии и домашни политичари од изборните кампањи во 1994, 1998 и 2002 година. Ако до почетокот на 1993 г. главната домашно-надворешна политичка тема беше дали да се остане во некоја поинаква форма на Југословенската федерација или да се доградува независноста на државата, од парафирањето на Договорот за стабилизација и асоцијација (2000 г.) па наваму, ЕУ, без конкуренција, е политичка топ-тема. Ако во првата половина од осамостојувањето до денес перцепцијата на ЕУ од домашната политичка класа беше порамнодушна (силна економска заедница на која може, но и не мора да ѝ се припаѓа), во втората половина, а особено денес, на ЕУ се гледа како на ентитет со кој Македонија безусловно мора да се обедини. Ваквото менување на домашната перцепција е и најдобар доказ за постепеното европеизирање на

[2] Ladrech, 2002

политичкиот профил на националните политички актери. Секако, при ваквите споредби и анализи треба да се обрне внимание на тоа дека европеизацијата на политичките партии на почетокот е само, или претежно, номинална (сведена на реторика без дејство), но со зголемувањето на присуството на ЕУ, со проширувањето на нејзиниот надзор над политичките чинители и со растењето на европската свест кај јавноста, европеизацијата станува и реална.

Според оваа логика, во следниот период може да се очекува сè повидливо европеизирање на политичките партии во Република Македонија, а особено на нивните политички елити. Ќе се европеизираат не само домашните политички теми кои ќе бидат предмет на дискусија, туку ќе се европеизира и самиот начин на дискусија. Европските теми (и не само темата за интеграцијата во ЕУ) подинамично ќе стануваат дел од партиските декларации и програми. Ваквиот тек ќе биде одбележан со сè поизразена про-европска ориентација на релевантните политички партии и нивно сè поголемо ползување на Европа како тема од која може да се црпи извесен политички легитимитет. Но, европеизацијата на домашната политика не значи дека партиите ќе добиваат само проевропски профил. Тука останува отворена и можноста за појавување на нови партии или менување на курсот на некои помали или поголеми и веќе постоечки партии во насока на евро-скептицизмот. Примерите на партијата на Ле Пен во Франција и на Хајдер во Австрија, како и оној на Лигата на полските фамилии од Полска, се добри примери за тоа дека европеизацијата на домашната политичка сцена ја отвора можноста за појава на евроскептиците, во борбата да се освои празниот политички простор.

*Европеизација на начинот на водење политика*

Иако кај земјите-аспиранти за членство во ЕУ поизразено може да се забележи, сепак европеизацијата е жив процес и во европските земји -членки. И тоа во секоја област: политика кон животната средина, регионалната политика, даночната политика, надворешната политика итн. Добри примери за ова се реформата на данскиот даночен систем во 1993 г., и особено европеизирањето на австриската надворешна политика по 1995 г. Имено, пред да стане членка на ЕУ, неутралноста на Австрија беше темелната вредност на нејзината надворешна политика. Уште за време на преговорите за членство се отвори јавна дискусија за тоа дали земјата мора да се приспособи кон воспоставената заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP) на ЕУ. Унијата не оставаше можност за отстапки, па преобликувањето на пристапот и толкувањето на „светиот принцип на неутралност" од страна на домашните политички партии беше преостанаата опција. Денес, учеството на Австрија во европската CFSP е прифатена вредност во домашниот профил во однос на надворешната политика (пр.: поранешната австриска министерка за надворешни работи, Ferrero-Waldner денес е одговорна за надворешните

односи во Европската комисија), а принципот на неутралноста стеснето се толкува само како милитаристичка неутралност[3].

Кога станува збор за начинот на водење политика, и повторно во контекст на надворешната политика, добар пример за влијанието на процесот на европеизација се односите меѓу Грција и Македонија. Создавањето на спорот за името на Република Македонија, непријателскиот однос и наложувањето на економската блокада од страна на официјална Атина во периодот 1991-94 година, беше пример за тоа како една земја-членка на ЕУ може да практикува надворешна политика востановена надвор од европските норми, принципи и демократски вредности. ЕУ не успеа да го спречи ваквиот настап на сопствената земја-членка. Сепак, со изолирањето на земјата во европскиот клуб, со гласната прозивка и јавна критика и со укажувањата дека тоа може дури и да ги загрози економските придобивки кои Грција ги користи од Унијата, ЕУ успеа да ја натера грчката политичка елита да сфати дека нивната држава може премалку да добие, а премногу да изгуби со практикувањето на етнонационализмот во надворешната политика. Според нормите и вредностите веќе дефинирани и воспоставени во ЕУ, соработката секогаш е поставена пред непријателствата, дијалогот пред конфликтот, а компромисот пред непопустливоста. Истовремено, создавањето и делумното институционализирање на CFSP на ЕУ, определи заеднички норми, вредности и начини на правење на нештата, што подразбира дека националната надворешна политика не може сосема да се издвои од надворешната политика на ЕУ, а уште помалку да заземе спротивен тек. Новата генерација на политичари во Грција, од Симитис па наваму, добро ја владее оваа лекција, па затоа денес, и покрај сè уште отвореното прашање за името нема ескалација на односите со Република Македонија. Спорот егзистира, но веќе не ја попречува соработката и дијалогот, и не е извор на непријателства. Затоа, во споредба со претходниот начин на водење на надворешната политика, Loakimidis со право тврди дека едно од „најзначајните случувања во изминатите години е постојаниот напредок кон европеизација на грчката надворешна и безбедносна политика".[4]

И тоа не се случува само во однос на грчкиот, туку, исто така, и во однос на македонскиот начин на водење на надворешната политика. За разлика од пред десетина години кога главната поента во изјавите на македонските функционери беше да се демонстрира тврдата позиција и непопустливоста, денес во изјавите за истиот спор провејува тонот на спремноста да се изнајде заедничко решение. Кога избувна спорот главната содржина на пораките беше дека нема место за компромис, спротивно од денешните настапи кои ја потенцираат подготвеноста за компромисно решение. Пред десетина години главната изјава за спорот беше дека „нема преговори

[3] Falkner, 2001.

[4] Loakimidis, 2000

за името", додека денес таа отприлика гласи дека „ние сме конструктивната страна во преговорите". Вториот показател за европеизацијата во овој правец е целната група на дадените изјави во врска со спорот. Додека пред десетина години изјавите, главно, беа наменети за домашната публика, денес во добар дел политичката јавност во ЕУ (Брисел), исто така, е целна група при објаснувањето на позициите на спротивставените страни во спорот. И за грчките, а во последните години и за македонските политичари, Брисел сè повеќе претставува политички центар од каде што се црпе еден скромен дел од политичкиот легитимитет. Иако националната публика сè уште претставува извор на најголемиот дел од легитимитетот за домашните политичари, уделот на ЕУ во овој правец постојано се зголемува. Затоа и се чувствува потребата кај домашниот политичар да ја убеди политичката јавност во ЕУ во својата (и на својата политичка партија) кооперативност. Кога се читаат најсвежите изјави во врска со спорот за името, едноставно, се добива впечаток дека денес политичарите и од двете земји се натпреваруваат во тоа кој ќе остави посилен впечаток на конструктивност и спремност за компромис - и воедно, кој полукаво ќе успее на другиот да му го наметне имиџот на неконструктивна страна пред европската публика. Зошто е тоа така? Затоа што конструктивноста и подготвеноста за изнаоѓање на заеднички решенија се веќе дел од логиката на политичка динамика на ЕУ, и на самата нејзина интеграција во целина. Значи, политичарите од двете земји се трудат, формалните и неформалните правила, процедури, политичките парадигми, стиловите, и 'начините на правење на нештата' (во случајов начинот на водење на надворешната политика), да ги инкорпорираат во сопствениот начин на водење политика. Ова е еден многу добар пример за тоа како процесот на европеизација влијае на начинот на водење политика. Ваквиот начин на европеизација сосема одговара на она што Ladrech го опишува како „процес кој го преориентира правецот и обликот на политиката до тој степен што политичката и економската динамика на ЕУ стануваат дел од организационата логика на националната политика и на водењето политика"[5].

Европеизацијата ја менува политичката култура, и влијае врз пристапот на актерите од домашната политика кон прашањата од надворешната политика. Сепак, не може да се очекува дека европеизацијата сама по себе ќе ги реши отворените прашања, но може да се очекува овој процес да помогне за создавање попријатна атмосфера за изнаоѓање решение, или во најмала рака да ја спречи ескалацијата на отворените прашања. Тоа впрочем е и дел од веќе воспоставениот европски политички профил.

*Заклучок*

Европеизацијата на политичкиот профил е процес којшто се случува во самата Европска унија, но и надвор од границите на ЕУ. След-

[5] Ladrech, 1994

ствено, на европеизација може да се гледа и како на извозен продукт на веќе постигнатата интеграција на ЕУ. Откако пишаните и непишани правила, процедури, политички парадигми, стилови, 'начини на правење на нештата', убедувања и норми ќе се дефинираат и воспостават на ниво на ЕУ, истите се пренесуваат во земјите-членки на ЕУ, но и успешно се извезуваат и надвор од границите на Унијата. Тоа е дел од процесот којшто влијае врз (пре)обликувањето на домашните политики и политичките профили на земјите кои сè уште не се членки на ЕУ, но силно гравитираат околу нејзината политичка динамика.

Зголемената употреба на ЕУ како политичка содржина во дискурсот на политичките партии во Република Македонија јасно го посочува менувањето на домашниот политички профил како последица на политичката динамика во ЕУ. Тоа не ја менува само содржината на политиката, туку и начинот на нејзиното водење. Следствено, може да се заклучи дека европеизацијата на профилот на политичките партии во една држава паралелно води кон поголемо или помало европеизирање и на начинот на политиката на државата кон другите држави кои се членки на ЕУ, или силно гравитираат околу оската на нејзината политичка и економска динамика. Сепак, европеизацијата на политичкиот профил не значи денационализација на националната политика, туку обратно - овој процес, треба да се набљудува како национализација на европската политика и нејзино приспособување во домашните околности. Европските вредности и стилови стануваат дел од домашната политичка логика, давајќи и европски белег на националната политичка култура.

**Abstract**

The author writes about the concept of Europeanization, a young political science discipline that gains on popularity within the recent studies EU integration. Though there are different definitions what it actually is, in its essence the Europeanization represents a process that causes changes in the domestic political system as a result of the EU-integration dynamic. Further, this process works not only in the EU-member states, but also beyond the EU political boundaries i.e. in the countries that enjoy EU-candidate, or EU-potential-candidate status. In that context the paper analyses the Europeanization influence upon the changes of the parties' political profiles and the way of policy-making in Macedonia. Using the examples of Austria, and particularly of Macedonia and Greece (changed attitude toward the name-dispute), the author provides evidence about the Europeanization influence in the re-shaping of the national foreign policy discourse, and its domestic actors. In short, this is an attempt to prove how and to what extend EU-consolidated norms and beliefs are becoming incorporated in the logic of national political logic, and what changes it brings to the political profiles of domestic actors.

# Политичките партии во Европската унија и во Европскиот парламент[1]

Дане Талески

„Политичките партии на европско ниво се важен фактор на интеграција во самата Унија. Тие придонесуваат во формирањето на европска свест и во изразувањето на политичката волја на граѓаните на Унијата." - член 191 став 1,

Договор за создавање на Европска заедница

*Вовед*

Објаснувањето дека системот и институциите на Европската унија се sui generis е првото воведно и општо прифатено запознавање со овој феномен. Истовремено, тоа е и најконцизно и најпрецизно објаснување. Интегративните процеси создаваат супранационални институции и правила на игра кои мора да бидат прифатени од сите национални и субнационални елементи во земјите-членки. Ваквиот процес често се означува и како европеизација. Но секоја акција има и своја реакција.

Во овој есеј ќе ги објаснам спецификите на транснационалната соработка на политичките партии на ниво на ЕУ. Исто така, ќе го прикажам и нивното функционирање во Европскиот парламент. Дејствувањето и во двата случаја е реакција на европеизацијата. Заклучокот треба да понуди објаснување дека еволуцијата на ЕУ и политичкиот процес на европеизација е динамичен и двостран процес. Освен влијанието „одозгора", од супранационалните институции, не смее да се занемари одговорот „одоздола", т.е приспособувањето на постоечките институции. Од тој аспект постоечките национални институции самостојно или колективно, во случајот со политичките партии, прифакајќи ја европеизацијата создават нови институции и правила на игра.

*Политичките партии во ЕУ*

Политичките партии денес се составен дел на демократијата. Во демократски политички системи тие ги намалуваат трошоците на општествено дејствување во изборната, парламентарната и владината арена и помагаат да се надминат дилемите на колективна политичка акција (Müller 2000). Партиите не се само објект на политичкиот систем на ЕУ, туку се и субјект кој предизвикува промени на тој систем. Тие имаат главна улога во зајакнувањето на неформалната интеграција на ЕУ, создавајќи коалиции

[1] Текстот е приспособен дел од магистерската теза на авторот "Евроскептичните политички партии во Европскиот парламент по европските избори во 2004 година" изработена во склоп на европските студии на Центарот за европски интеграции при Универзитетот Фридрих Вилхелмс во Бон.

и мрежи преку кои се приближуваат различните национални политички елити (Johanson 1998). Преку своите дејства партиите, сепак се трудат да ги следат своите приоритети, да ги остварат нивните цели и да имаат колку што е можно поголема корист. Партиите на ниво на ЕУ треба да ги задоволат следните критериуми: да се регистрирани во земја-членка на ЕУ, да имаат претставници од барем една четвртина од сите земји-членки или да добиле миниум 3% на последните избори за Европскиот парламент (ЕП) повторно во најмалку една четвртина од земјите-членки, да ги почитуваат начелата на ЕУ и да имаат намера да учествуваат на изборите за ЕП (ЕУ 2003). Наметнатите критериуми се кумулативни, што значи дека политичка партија на ниво на ЕУ може да се јави преку процес на транснационална партиска соработка или со создавање на партиски ограноци на одредена национална партија во една четвртина од земјите-членки на ЕУ. Првата опција е далеку попрагматична и поблиска до духот на интегративните процеси на ЕУ.

Пред формирањето на ЕУ политичките партии немаат покажано голем интерес да формираат поцврста транснационална соработка. Таквата соработка има свои корени од Собранието на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), а првите транснационални коалиции се оформени пред првите директни избори за ЕП во 1979 (Weidenfeld and Wessels 2003, 154; Johansson 1998). По овие избори политичките партии го прифатија новиот партиски систем и почнаа да се приспособуваат на него (Hix and Lord, 1997, 14 - 15). Некои автори сметаат дека приспособувањето започна подоцна со зголемувањето на легислативните капацитети на ЕП (Kreppel 2002). Транснационалните политички партии во ЕУ се наоѓаат помеѓу националните политички партии и пратеничките групи во Европскиот парламент. Партиските семејства на социјалистите, либералите и христијандемократите први формираа транснационални партиски федерации (Hix and Lord, 1997, 63). Во почетокот на 90-тите години на 20-тиот век и партиите на зелените формираа своја партиска федерација. Денеска четирите федерации на EPP, PES, ELDR i EFGP[2] се единствените транснационални партиски коалиции во ЕУ, но отворени се и за партии од земји кои сѐ уште не се членки на ЕУ. Карактеристично за овие коалиции е тоа што тие не се врзани за одреден изборен процес или за некоја посебна парламентарна арена, а не се ни финансиски независни (Ibid). Но од јули 2004 год. Статутот на европските политички партии предвидува финансии од буџетот на ЕУ за партиите на ниво на ЕУ (Corbett 2005). Транснационалните коалиции со ова до-биваат извесна финансиска независност, бидејќи парите треба да бидат наменети за политичките програми и цели на европските партии, а не за националните партии. Ова можеби ќе биде и еден мотив повеќе за националните политички групи во ЕП да оформат

[2] EPP - Европска народна партија, www.eppe.org; PES - Партија на европски социјалисти, www.pes.org; ELDR - Европски либералдемократи, www.eldr.org; и EFGP - Европска федерација на зелени партии, www.europeangreens.org.

поцврсти транснационални коалиции.

Главните мотиви за создавање на партиски федерации се можностите за влегување во ЕП и влијание на тоа ниво во системот на ЕУ. Но федерациите во своето функционирање се соочуваат и со бројни проблеми, како на пример: различни идеолошки цели и политички преференци, различни економски ставови, различни ставови кон религијата и општеството, различни погледи кон степенот на интеграција на ЕУ и прашањата од национален интерес (Johansson 1997). Некои од потешкотиите се инхерентни на спецификите на партиските федерации т.е. на спецификите на политичкиот систем на ЕУ. Партиските федерации немаат масовно членство, а политичката моќ на ЕП е различна од онаа на националните парламенти, додека афинитетите на националните партии често се ограничени од културни, територијални или национални интереси (Hix and Lord 1998, 92).

Структурата на постоечките коалиции отприлика е иста и се сведува на постоење на претседател, потпретседател и Извршен комитет. Освен тоа одржуваат партиски конгреси за одредување на долгорочните цели, избирање на претседател и подготовка за изборите за ЕП. Во своето функционирање тие се „чадор-организација која обединува повеќе партии во националните институции и институциите на ЕУ" (Hix and Lord 1997, 64). Транснационалните партиски коалиции дури и ги надминуваат федерациите. Поточно би било да се каже дека се појавуваат транснационални мрежи преку кои проминентни политичари ги координираат своите, инаку независни ставови и преку кои соработуваат на прашања поврзани со ЕУ (Ladrech 1998, 72). Нивната интеракција не е само во партиските федерации, туку продолжува и во меѓувладините односи или во билатералните партиски односи.

Од постоечките федерации денеска EPP ја има најголемата партиска група во ЕП вклучувајќи пратеници од сите земји-членки на ЕУ. По изборите од 2004 година EPP доби 267 пратеници и контролира 37% од гласовите во ЕП. Најголема национална делегација е Германската демохристијанска CDU/CSU, а и претседателот на EPP Hans-Gert-Poettering е од оваа партија (EPP 2005). Сè до 1980 год. EPP беше составена само од демохристијански партии. Но дури и пред 60-тите години на 20-тиот век демохристијанските и конзервативните партии[3] имаа блиска соработка почнувајќи од нивото на партиските подмладоци, организирајќи заеднички конференции, соработувајќи во ЕП, па дури и остварувајќи средби и координации помеѓу лидерите на политичките партии (Johansson 1997). Во 80-тите години на 20-тиот век пратениците од конзервативните партии во ЕП имаа предлози за поблиска соработка, но EPP не покажа поголем интерес (Ibid, 78 - 85). Но со текот на времето и различните промени во ЕУ, EPP почуствува потреба да ги промени своите позиции и да се отвори кон

[3] Терминот конзервативни партии најчесто се однесува на британските ториевци и на конзервативците од Данска, но и на другите партии кои беа дел од делегацијата на конзервативни партии во ЕП (Johansson 1997).

конзервативните партии. Со самото тоа EPP се претвори во широка коалиција на партии од десна провиненција карактеризирана како „Народна партија" која претежно е приклонета кон христијанските и демократски вредности и со силни федерални афинитети (Jansen 1998, 109). Новата коалиција официјално беше формирана во 1992 година, токму пред изборите за ЕП во 1994 год. (Johansson 1997, 97 - 100). Покрај тоа што интеграцијата на конзервативните партии беше во тек, EPP силно влијаеше на идеолошките промени во соодветните национални партии во Шпанија, како и на промените на лидерите во Велика Британија[4]. Ова се добри примери за влијание на партиските транснационални федерации кон националните политички партии. Позицијата на EPP ја рефлектира нивната проевропска ориентација за федерална ЕУ. Во принцип тие се задоволни со економските политики на ЕУ и се залагаат за поголема улога на ЕП во легислативните постапки, за зголемување на заедничките акции во сферата на ЗНБП, како и за поголема хармонизација во сферата на правда и внатрешни работи (Ladrech 1998, 79 - 80). Од партиите во Република Македонија, ВМРО-ДПМНЕ уште од 1997 год. одржува соработка со EPP, но сè уште не е член на оваа федерација.

PES ја има втората по големина партиска група во ЕП. Преку своите 201 пратеник од 23 земји-членки на ЕУ, PES контролира 27% од пратеничките места во ЕП. Најголема национална делегација е Француската социјалистичка партија со 31 пратеник. Претседател на PES е Martin Schulz од Германската SPD (PES 2005). PES своите корени ги има уште од Собранието на ЕЗЈЧ. Конфедерацијата на социјалистички партии од Европската заедница е формирана во 1974 пред првите директни избори за ЕП во 1979. По кризата на левите партии од 80-тите години на 20-тиот век, транснационалната соработка се подобрува, пред сé, поради признавањето на левите партии на неможноста за остварување на своите цели само преку домашната политика (Hix and Lord 1998, 89). По измените на Договорот за Европска заедница од Мастрихт, федерацијата го добива своето сегашно име PES. Федерацијата има полноправни и придружни членови, потоа набљудувачи, своја партиска група во ЕП и група во Комитетот на региони (Ibid, 92). Политичките позиции на PES ги рефлектираат нивните ставови против регулативна арбитража и намалување на социјалните права во Заедничкиот европски пазар, понатаму се залагаат за цивилен модел на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) и институционален развој на ЕУ кој ќе се концентрира на граѓанските права и на демократизација (Ibid, 94). Од партиите во Република Македонија СДСМ има статус на придружна членка во PES.

Трета по големина партиска група во ЕП со 89 пратеника, односно 12% од вкупниот број на пратенички места кои доаѓаат од 20

[4] Шпанската Partido Popular пред да биде примена во EPP мораше да покаже дека ги има напуштено своите претходни цврсти десничарски позиции, а условот за британските конзервативци покрај смената на Маргарет Тачер со Џон Мејџор беше и прифаќањето на поинаква Европска политика (Jansen 1998).

различни земји е онаа на транснационалната федерација на ELDR. Претседател на оваа групација е Graham Watson од националната партија на либералдемократите од Велика Британија. Оваа партија со 12 пратеника ја има и најголемата национална делегација во рамките на пратеничката група. Интересно е што во ЕП името на пратеничката група е Алијанса на либералдемократи од Европа, што произлегува од идеолошката флексибилност потребна да се привлечат пратениците во ЕП од национални партии од левиот како и од десниот центар (ALDE 2005). Партијата е основана во 1993 година, а денес во неа членуваат 48 партии од земјите-членки на ЕУ, но и од други земји во Европа. Нивните активности се сведуваат на помагање на нивните членови за изборите за ЕП, како и на промоција на либералдемократските вредности во самата ЕУ. Тие се едни од најсилните поддржувачи на понатамошните интегративни процеси на Унијата и на понатамошната либерализација на економските односи. ЛП е придружна членка на ELDR.

### *Партиските групи во ЕП*

Со еволуцијата на ЕУ се разви еден специфичен партиски систем. Покрај вообичаениот идеолошки спектар на лево и десно, партиите во ЕП мораат да се позиционираат и на една друга оска, спрема поголема супранационалност или национална сувереност (Hix and Lord, 1997, 21 - 53). Како одговор на тоа партиите на европско ниво мораа да направат структурни промени, да создадат меѓународни коалиции и да се впуштат во потрага по соодветни прифатливи решенија формирајќи коалиции на партии од различна идеолошка провиненција (Ibid, 3 - 7).

Формирањето на партиски групи во ЕП е регулирано со член 29 од статусот на Европскиот парламент. Условите налагаат членство од најмалку 19 пратеници кои доаѓаат од најмалку една петтина од земјите-членки на Унијата. Групата мора да си одреди име, да ги посочи своите членови, да основаат секретаријат и да го известат претседателот на ЕП (ЕП 2004). Научните истражувања покажуваат дека пред да се воведат директните и непосредни избори за ЕП, партиските групи воопшто не биле цврсто организирани и воопшто не биле познати на пошироката јавност (Kreppel 2002, 96). Развојот во структурата и во позициите на ЕП во системот на ЕУ во минатите години беа интензивни и силни. Политичките партии, а посебно партиските групи во ЕП успеаја да бидат флексибилни и да се приспособат на овие промени (Ibid, 124). Но се чини дека тие процеси биле од поголема корист за поголемите партиски групи, коишто во тој процес успеале да добијат повеќе моќ и влијание, додека помалите партии се чини дека се маргинализирани (Ibid, 107).

Анализите на гласањето на партиските групи во ЕП откриваат дека на голем број прашања различните политички идеологии не играат голема улога. Потребен е широк консензус за да се донесат мнозинството од одлуките и затоа често се случува да има коалиции помеѓу

PES i EPP (Hix et al 2002; Kreppel 2002, 151). Коалиции на различни идеологии обезбедуваат поголема ефикасност во донесувањето на одлуки во ЕП. Вакви неортодоксни појави можат лесно да се објаснат ако се прифати претпоставката дека главен „политички хоризонт"[5] во ЕУ е продлабочувањето на интеграцијата. Партиите кои ја прифаќаат ова хипотеза се пофлексибилни и влегуваат во различни коалиции. Во овој случај, единствена опозиција во ЕП се евроскептичните партии кои, пак, имаат тесна рамка за функционирање. Од друга страна, не треба да се избрзува и веднаш да се прегледуваат идеолошките разлики во ЕП. Точно е дека легислативната процедура и процедурите на гласање бараат создавање на „широки коалиции", но не е можно тие коалиции да се одржуваат секогаш во работата на ЕП (Kreppel 1999). Ако се разглобат овие коалиции ќе се види дека тие повеќе се „постепено зголемувани", отколку „широки". Најчесто групите што формираат коалиции, идеолошки се блиски една на друга, додека широките коалиции помеѓу EPP i PES се карактеристични само за составот на ЕП помеѓу 1989 и 1994 година (Hix et al 2002, 16).

Битна карактеристика на партиските групи во ЕП е и нивната кохезија бидејќи ја отсликува нивната моќ. Веќе е докажано дека кохезијата на партиските групи во ЕП е поголема колку што нивната структура е послична од онаа на групите во националните парламенти (Hix and Lord 1997, 141 - 144). Во констелацијата на ЕП групите коишто се дел од некои транснационални партиски структури  се изразито кохерентни (Hix et al 2002). Анализите на гласањето покажуваат дека EPP, PES и ELDR имаат повисока кохезивност споредено со другите партиски групи (Hix and Lord 1997, 142, табле 6.2). Исто така, тие имаат и најразвиени транснационални партиски структури (Bell and Lord, 1998). Други фактори коишто се важни за кохерентноста на групата се нејзината големина и диверсификацијата на националните интереси. Колку што е поголема групата, толку е поголема и кохезивноста, и обратно, колку е поголема поделбата по национална припадност, кохезијата на партиската група во ЕП ќе биде пониска (Hix et al 2002). Имајќи го предвид ова идеолошкиот диверзитет во групата не игра голема улога по прашањето на партиска кохезивност. Но треба да се има  предвид дека идеологијата е битен елемент во „можноста на партиската група да формира коалиции во ЕП" (Ibid, 26).

*Заклучок*

Лесно може да се извлече заклучокот дека политичките партии на ниво на ЕУ се нови институции специфични за Унијата. Нивната транснационална соработка и работата на пратеничките групи во ЕП е производ на европеизацијата. Но потоа производот станува носител на европеизацијата. Преку ЕП пар-

[5] Политички хоризонт се однесува на максималната позиција на политички компромис која одредена партија е спремна да ја прифати (Warwick 2000). Партиите кои имаат поширок политички хоризонт имаат поголеми можности за формирање на коалиции и прифаќање на компромиси.

тиите директно учествуваат во креирањето на иднината на ЕУ.

Партиските федерации наметнуваат транснационална соработка, како и соодветни промени кај националните политички партии. Секојдневната практика на политичките партии го одржува специфичниот партиски систем на Унијата во кој политичката соработка често ги надминува идеолошките бариери. Пратеничките групи во ЕП, пред сè ги претставуваат транснационалните политички федерации, а идеолошката флексибилност им помага да владеат со процесот на европеизација и да го насочуваат идниот тек на тој процес. Тоа е и најсилната карактеристика на ЕУ којашто обезбедува одржливост на овој проект. Имено, секој елемент во тој систем, што знае како, може и да влијае на неговата иднина. Таа шанса ќе ја имаат и партиите од Македонија. Некои и денес се дел од тој процес, но не може да се забележи дека активно ја користат таа позиција ниту за своја корист ниту за корист на државата која претендираат да ја владеат и да ја внесат во ЕУ.

**Abstract**

The paper explores and depicts the political parties in the EU. The two-fold analysis takes in consideration transnational political federations and party groups in the European Parliament. Both areas are EU specific and output of the Europeanization process. But both areas also produce elements that change and push the Europeanization further.

**Библиографија:**

Alliance of Liberals and Democrats for Europe <http://alde.europarl.eu.int/Content/Default.asp?> (02.06.2005)

Bell, D. Lord, C. (eds) (1998), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot: Ashgate

Corbett, R. (2005), The European Parliament 1999 - 2004. In *The 2004 elections to the European Parliament,* ed. Lodge, J. 8 - 18, New York: Palgrave

European Liberal Democrats <www.eldr.org> (29.08.2005)

European Parliament <http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm> (03.06.2005)

European Peoples Party <http://www.epp-ed.org/home/en/default.asp> (05.06.2005)

European Socialist Party <http://www.socialistgroup.org/> (05.06.2005)

European Union (EU) (2003), *Regulation (EC) No 2004/2003 of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding*, Official Journal of the EU L 297/1, Brussels 15.11.2003

Hix, S. Lord, C. (1997), *Political parties in the European Union*, New York: Palgrave

Hix, S. and Lord, C. (1998), In *Transnational Parties in the European Union*, eds. Bell. D. Lord. C. 86 – 102, Aldershot: Ashgate

Hix, S. Noury, A. Roland, G. (2002), A 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001, European Parliament Research Group, EPRG Working Paper No 9, <http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/> (02.06.2005)

Jansen, T. (1998), In *Transnational Parties in the European Union*, eds. Bell. D. Lord. C. 102 – 117, Aldershot: Ashgate

Johansson, K.M. (1997), *Transnational Party Alliances*, Lund University Press

Johansson, K. M (1998), In *Transnational Parties in the European Union*, eds. Bell. D. Lord. C. 28 – 51, Aldershot: Ashgate

Kreppel, A. (1999), Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future, European Parliament Research Group, EPRG Working Paper No 4, <http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/> (10.06.2005)

Kreppel, A. (2002), *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge: Cambridge University Press

Ladrech, R. (1998), In *Transnational Parties in the European Union*, eds. Bell. D. Lord. C. 51 – 86, Aldershot: Ashgate

Müller, W. (2000), Political Parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work in *European Journal of Political Research* 37: 309 - 333, 2000

Weidenfeld, W. Wessels, W. (2003), *Europa von A bis Z*, Skopje: SEI

# **Со свој камен по глава** – како Франција и Холандија поттикнаа негативна слика за Европската унија во текот на дебатите за нивните државни референдуми

Марат Маркет

На 29 мај и на 1 јуни 2005 г. електоратот на две земји-членки основачки на ЕУ на своите државни референдуми го одби Договорот за Устав на Европа. За големо чудо, за разлика од исходот на шпанскиот референдум, излезните анкети на овие два плебисцита покажаа висока излезеност на гласачите (речиси 70% во Франција и 63,3% во Холандија), високо ниво на интерес и информации за прашања поврзани со ЕУ во текот на дебатата, како и релативно висок процент на одбивање во однос на вкупниот исход (иако со нешто повисок процент во Холандија со 62% гласови против). Последователната анализа на мотивите на гласачите да го одбијат Договорот и во двете земји откри дека електоратот не реагирал само на непопуларните домашни политики, во скоро време воведени од владите, или, пак, на домашната економска ситуација што постои во двете земји-членки, туку и против начинот на кој холандскиот и францускиот политички естаблишмент ја воделе европската политика и начинот на кој го пренесувале тоа на јавноста. Проектот за европска интеграција големи делови од холандското и француското население го гледаат како исклучително елитен проект, со кој се смета дека јазот меѓу електоратот и државните власти се проширил во текот на изминатите 10-15 г. Со споредба на француската и холандската државна дебата пред референдумот можеа да се утврдат разни аргументи што се одраз на разните мотиви на гласачите. Сепак, границата меѓу јавните дебати за домашна и европска политика е нејасна. Следствено, сликата и јавните дискурси за ЕУ при дебатите за државните референдуми покажаа сличности во двете земји што ги објаснува трендовите на една нова (делумно прагматична) евроскепса кај старите земји-членки. Така, анализата на интеракцијата меѓу земјите членки и (институциите на) ЕУ во текот на референдумските дискусии може да го посочи изворот на таа скепса (како се поттикнува), да го објасни последователното незадоволство на гласачите од работењето и политиките на ЕУ, како и да даде една европска перспектива (покрај домашната) на анализата на одбивањето на Уставот во Франција и Холандија.

## *Non и Nee – домашни заднини на францускиот и холандскиот референдум*

На 29 мај и на 1 јуни 2005 г. францускикот и холандскиот електорат го одбија Договорот за Устав

на Европа со 55%, односно со 62%. Пострефендумските прашалници и анкети покажаа дека во двете земји мотивацијата и профилот на оние што гласале „против” се разликува. Расправите при францускиот и холандскиот референдум беа поттикнати од домашните политички и социоекономски контексти што преовладуваа во двете земји-членки, измешани со дискусии за економското влијание на глобализацијата и за процесот на европска интеграција[1].

*Франција*

Во Франција, според постреферендумскиот извештај на евробарометарот[2] и истражувањето што го спроведе Ipsos[3], стравувањата за економските и потенцијалните негативни влијанија врз ситуацијата на пазарот на труд во земјата беа споменати како најголеми мотиви кај гласачите „против”. Особено младите гласачи (под 25 г.) цврсто гласале против Договорот бидејќи оваа група од електоратот е една од најзасегнатите од стагнантната стапка на невработеност затоа што тие сочинуваат 23,3% од вкупно 10,2% невработена работна сила[4]. Сепак, областите со високи стапки на невработеност не беа единствените што гласаа против Договорот. „Не”-то се манифестираше и во регионите со релативно ниски стапки на невработеност. Така, првиот заклучок што може да се извлече од францускиот референдум е дека несигурноста за работата, а не самата невработеност, го навела електоратот да гласа против Уставот.

Навистина, државната дискусија во Франција за моменталната економска ситуација се одвиваше, истовремено, со непопуларните политички реформи во јавниот сектор (предвидени или веќе имплементирани од страна на Владата на тогашниот премиер Jean-Pierre Raffarin), додека владееше перцепција на намалена куповна моќ на потрошувачите и перцепција на стагнирање на платите. Накратко, перцепција на намалена општествена мобилност[5]. Профилот на гласачите „против” ги одразува следните мотиви: особено гласачи со партиска приврзаност на владината опозиција *Parti Socialiste* (29,8% од сите гласачи „против”[6]) и гласачите со просечен месечен личен доход меѓу 2000 и 3000 евра (од кои 53% гласале „против”) го зајакнале гласот „против” во гласачките кутии. Општо земено, трендот да се гласа против Уставот беше најзабележителен кај средната класа во општеството. Сепак, францускиот глас „против” не може да се протолкува како привремен гласачки каприц кон непопуларните политики на десничарската влада. Од јули 2004 г. довербата на населението кон шефот на Владата, Raffarin, не се

[1] За подетална анализа на причините за одбивањето на Договорот за Устав на Европа во Франција и Холандија и за состојбата на процесот за ратификување види Maurer, A., Markert, M. et al. (септември 2005 г.). *Ratifikationsverfahren zum EU Verfassungsvertrag – Wege aus der Krise*. http://www.swp-berlin.org

[2] в. Flash Eurobarometer : Post-Referendum survey in Francehttp://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf

[3] в.. Les Sondages sortis des urnes (SSU) – Comparatif 29 Mai 2005/ 20 Septembre 1992 http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074.asp

[4] в. La France du Chômage et la France du Non se recoupent. Во: *Le Monde* 1. јуни 2005 г.

[5] в. Le cri des classes moyennes. Во: *Le Figaro* 6. јуни 2005 г.

[6] в. www.ipsos.fr

крена над 30%. Стравувањето за тековниот курс на европската политика беше она што, всушност (според мислењето на гласачот „против"), неизбежно би довело до назадување на социјалните стандарди на Франција по стапувањето во сила на Европскиот устав. Така, следните најпопуларни причини за гласање „не", според постреферендумските анкети, беа, прво, мислењето дека Уставот е „прелиберален во однос на економската ориентација" и, второ, дека одбивањето на текстот би овозможило „да се добие нов, посоцијален текст на Уставот"[7]. Самиот текст на Уставот (особено првиот дел, кој ја уредува институционалната обнова на Унијата, и вториот дел, Повелбата за основните права на Унијата), сепак, во голема мера беше запоставен во рамките на референдумската дебата. Така, аргументите на противниците на Уставот (истакнати личности од Социјалистичката партија, како Laurent Fabious или Henri Emanuelli, големи синдикати како *Confédération Générale du Travail*, земјоделската лоби-група *Confédération Paysanne*, како и граѓански организации како *l'Association pour la Taxations des Transactions à l'Aide aux Citoyens* – скратено *Attac*) доаѓаа од дискусијата за глобализацијата и француските социјални грижи се комбинираа со аргументи што се концентрираа, во најдобар случај, единствено на третиот дел од Уставот (Политиките и работењето на Унијата). Следствено, овие актери во текот на референдумската кампања создадоа мрачна слика за економската иднина на Франција во проширената ЕУ и, генерално, во економскиот свет на глобалната конкуренција. Овие аргументи, главно, се концентрираа на можните импликации на незауздаsucc конкуренција (уредено во третиот дел од Договорот) врз некои индустриски и стопански гранки што досега ги штитеше француската држава (гранки што спаѓаат во категориите „услуги од општ интерес" и „услуги од општ економски интерес"). Така, вториот заклучок од францускиот референдум е дека пред референдумот се случи одамна зрелата јавна дебата за импликациите (стопански) од европската интеграција и проширувањето на ЕУ, како и општа јавна дискусија за економската цена и придобивките од улогата на Франција во една глобална економија.

Извештајот за Франција од Евробарометарот во есента 2004 г.[8] покажува дека француските граѓани ја поддржуваат единствената валута, еврото, но помалку од 40% поддржуваат понатамошно проширување. „Кој им ги објасни импликациите од проширувањето на ЕУ на гласачите?" коментира дневникот *Le Monde* во периодот по референдумот[9]. Затоа гласањето „против" може да се сфати и како израз на колективниот сомнеж за промовирањето на европските политики од страна на идните влади: во текот на изминатите 10-12 години францускиот електорат добиваше слика за ЕУ, според која цела Европа го

[7] в. фуснота 2

[8] в. Standard Eurobarometer No. 62 Autumn 2004 Country Report France http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_fr_nat.pdf

[9] в. Le Divorce consommé entre les Francais et les hommes politiques. Во: *Le Monde* 6. јуни 2005 г.

почитува и се приспособува на францускиот социјален модел. Домашната економска реалност во текот на референдумот го откри спротивното.

На крај, но не и најмалку важно, стратешката организација на француската кампања за Уставот имаше редица недостатоци. Најнапред, опозицијата и партиите на власт не ги здружија силите и ресурсите за да го мобилизираат електоратот во полза на својата позиција за Уставот, сè со цел да се избегне искуството од референдумот од Мастрихт во 1992 г. кога гласачите од тогаш опозиционата партија Rassemblement pour la République (денешната Union pour un Mouvement Populaire) беа поделени во однос на прашањето за Договорот за Европската унија затоа што сметаа дека нивната партија повеќе не е опозиција на социјалистичката влада на Mitterand[10]. Друг аспект беа внатрепартиските конфликти, особено во Parti Socialiste, бидејќи некои дисиденти, како поранешниот премиер и втор човек на Социјалистичката партија, Laurent Fabious, водеше отворена кампања против Договорот и со тоа ја поткопа ефективноста на официјалната проуставна кампања на неговата Социјалистичка партија. Трет аспект беше структурата на аргументите „за" што генерално се концентрираше на прашања што беа не само надвор од дофатот на разбирањето на електоратот, туку и предалечни од самиот текст на Уставот. Противаргументите на противниците, од друга страна, работеа потесно на текстот на Договорот и ги користеа прашањата што (правно) немаа никаква врска со текстот на Уставот, како импликациите на Директивата на ЕУ за услуги (т.н. Директива Bolkstein) за секторот на физичка работна сила, со што се поддржуваше нивното гледиште дека Уставот на ЕУ е антисоцијален и неолиберален во својата економска ориентација. Кампањата на француската влада наскоро се најде во одбранбена позиција каде секој потег на Владата или претседателот да се одвои јавната дебата од прашањата што немаа директна врска со Уставот се примаше како признание и се славеше како мала победа од страна на противниците на Уставот.

По негативниот исход на францускиот плебисцит остана отворено прашањето за судбината на францускиот социјален модел во контекстот на европската интеграција и нереалната надеж на гласачите „против" да се дојде до нови преговори за Договорот за кој до ден-денес не дојде реакција ниту од Владата, ниту од опозицијата.

### *Холандија*

Три дена по француското „Non", холандскиот електорат излезе на гласање и го даде вториот глас „против" во текот на процесот на ратификување на Договорот за Уставот. Сепак, домашниот социјален и политички контекст, што придонесе за одбивањето беше различен од францускиот. Во однос на мотивацијата на гласачите, причините за гласање „Nee" беа разнолики, од аргументи за слабата

[10] в. Collignon & Schwarzer (Eds.). *The Power of Ideas.* Routledge

информативна политика на владината кампања за содржината на Договорот, стравувањата за политичката маргинализација на Холандија во проширената ЕУ и гласови на протест насочени против мошне непопуларната Влада на премиерот Jan-Pieter Balkenende, па сè до аргументи дека Европа се смета прескапа за холандските даночни обврзници (бидејќи Холандија има највисок нето-придонес по глава на жител во буџетот на ЕУ)[11]. И покрај оваа разноликост, може да се утврди врска меѓу аргументите изнесени во текот на кампањата и мотивите на гласачите да го одбијат Договорот.

Домашниот политички контекст на реформски политики (особено во однос на низата неодамна воведени реформи во системот за социјална помош) одеше рака под рака со антивладините чувства и откри една сè поголема евроскепса во холандското општество која излезе на видело во текот на референдумската дебата. Сепак, оваа нова холандска евроскепса повеќе е од прагматична природа и е под силно влијание на индивидуалните економски размислувања на гласачите: над 80% од холандските гласачи го оценуваат членството во ЕУ на нивната земја како нешто позитивно, додека негативните ефекти од воведувањето на еврото (се смета дека поранешната холандска валута, гулденот, била потценета) и холандската положба како најголем плаќач по глава на жител во ЕУ се крајно неомилени во јавното мислење[12]. Понатаму, јавните дебати пред референдумот во врска со пробивањето на плафонот за буџетски дефицит од страна на Германија и Франција, уреден со Пактот за раст и стабилност, холандската јавност ги дочека со збунетост и разочарување. Строгата буџетска политика на Balkenende (да се остане во рамките на критериумите на Пактот од 3% годишен буџетски дефицит) ја принуди неговата Влада на непопуларни политички реформи. Истовремено, строгото владино трошење се гледаше како чин на солидарност кон другите земји-членки на ЕУ, бидејќи тоа ја одржа стабилна единствената европска валута. Од друга страна, неукоста на Франција и Германија во поглед на нивните обврски во однос на истото прашање ја зголеми негативната перцепција кај Холанѓаните. Прво, дека ЕУ станува сè помалку економски корисна за индивидуалниот холандски даночен обврзник и потрошувач, и, второ, дека ЕУ е политички се помалку важна затоа што се сметаше дека холандските врски со тандемот Франција-Германија се заладени во текот на изминатите години.

Покрај тоа, во текот на холандската референдумска дебата се обзнани стравот од политичка маргинализација. Корените на ова чувство на страв се наоѓаат во проширувањето на ЕУ (кое во холандското општество мина без јавна дебата), како и во тоа што прекумерното регулирање од Брисел се

[11] За детална листа на мотивите на гласачите в. Flash Eurobarometer – Post-Referendum survey in the Netherlandshttp://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf

[12] в. Standard Eurobarometer No. 62 Autumn 2004 Country Report the Netherlands http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_nl_nat.pdf

гледаше и на најниските нивоа (на пример, хармонизација на стандардите за дозволи за работа). Резултатот на тоа беше што голем дел од електоратот се плашеше од губење на суверeноста по стапувањето во сила на Договорот (во однос на генералното губење влијание, како и влошувањето на позицијата да се преговара за холандскиот придонес во буџетот на ЕУ[13]). Во овој контекст зборот „Устав" доведе до загриженост кај гласачите дека нивниот државен устав на крај ќе биде потчинет на Договорот и дека ќе се наметне супердржава под водство на Брисел, во која Холандија ќе биде уште помаргинализирана.

Во оваа смисла, холандскиот глас „против" може да се разбере и како израз на незадоволство од начинот на кој последните влади на Холандија (слично како и во Франција) ја воделе европската политика во последните 10-15 години: поради недостаток од јавни дебати (за Договорот од Мастрихт, воведувањето на единствената валута, еврото, или неодамнешниот круг на проширување на ЕУ) сè повеќе гласачи се чувствуваа изоставени при донесувањето одлуки за европски прашања.

Овие негативни чувства, сепак, се дел од една поголема дебата за незадоволството на електоратот од холандскиот политички естаблишмент. Почетоците на таа дебата може да се најдат во домашните политички бранувања во 2002 г. кога популистот Pim Fortuyn го привлече вниманието на јавноста и отворено го оспори менталитетот на консензус на холандската политика, особено во поглед на социо-економските проблеми на емигрантите. Fortuyn го критикуваше политичкиот естаблишмент затоа што не успеал да дејствува против сè поголемиот проблем да се интегрираат имигрантите. Тој се сомневаше дека политичката елита го искористила имиџот на толерантното холандско општество како диверзија да се избегне јавна дебата и да се преземе неопходното политичко дејство за да се интегрираат групите имигранти (особено имигрантите со мароканско потекло). Неговото решение беше веднаш да се запре имиграцијата во Холандија. Иако Fortuyn почина во 2002 г., ефектите од политичкиот немир против холандскиот политички естаблишмент сè уште беа пред очите на холандскиот електорат, па дури и се засилија во текот на уставната дебата. Атентатот врз филмскиот продуцент Theo van Gogh во 2004 г., кој ја критикуваше исламската религија, дотури масло во оганот на политичката дискусија за имиграцијата.

Заедно со сè поголемото јавно незадоволство од политичкиот естаблишмент, и стратешките слабости пред и за време на проуставната кампања имаа влијание врз негативниот резултат на референдумот. Првичната пасивност на проуставната политичка елита пред официјалната референдумска кампања се засноваше на нивната претпоставка дека гласачите (без оглед на очекуваниот слаб излез на гласање) ќе ја поддржат „како и

[13] в. Referendum Europese Grondwet – Top-zes redenen Tegen-Stemmers. Volkskrant online http://www. volkskrant. nl/images/grafiek-argumenten500.gif

обично" и „како и секогаш" понатамошната европска интеграција. Претпоставката првично се потврди со првите истражувања на јавното мислење (особено од Maurice de Hond[14]). Сепак, електоратот повторно се почувствува како политичкиот естаблишмент да го храни со лажичка. Во текот на последните години мислењето, дека проектот за европска интеграција е ексклузивен елитистички проект, се здобиваше со приврзаници во холандскиот електорат. Фактот што над 80% од пратениците во *Tweede Kamer* гласаа во полза на Договорот беше поттик повеќе за гласачите кои планираа својот референдумски глас да го претворат во глас против пасивниот политички естаблишмент. Како резултат на тоа, холандските гласачи гледаа на политичкиот естаблишмент како на група што го поддржува Договорот, но не и мислењето на електоратот.

Слабата и задоцнета проуставна кампања обележана со негативни и одбранбени аргументи не можеше да стори многу за да го убеди веќе големиот дел неодлучени гласачи пред денот на референдумот. За разлика од Франција, партиите од Владата (централнодесничарската *Christen Democratische Appèl*, либералната партија *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* и либералната левица од *Democraten 66*) и од опозицијата (левичарската *Partij van de Arbeit*) не ја порекнаа отворено заедничката кампања. Сепак, PvdA остана исклучително тивка во текот на кампањата, иако таа беше главен иницијатор во парламентот да се спроведе референдум за Договорот.

[14] За истражувања на јавното мислење и анкети пред референдумот в. http://www.peil.nl

*Имиџот на ЕУ*

Јавните дебати за уставните референдуми не се концентрираа само на домашните политички, социјални и економски прашања, туку (иако индиректно) и на европски прашања. Кои се тие теми? Истражувањата на јавното мислење спроведени во двете земји покажаа висок недостаток од знаење во однос на функциите и улогата на институциите на ЕУ, како и конкретните политики на ЕУ. Затоа и не се дебатираше за самиот текст на Уставот (пред сè, институционалните промени што ќе овозможеа доволно простор за јавна дискусија во двете земји). Наместо тоа, дебатите се вртеа околу воочените импликации од европските политики, особено импликациите од понатамошната економска интеграција (либерализација и нееднаква дистрибуција на придонесот во буџетот на ЕУ) и импликациите од понатамошното проширување: во Франција и Холандија импликациите на внатрешниот пазар и понатамошната маргинализација на земјата-членка, поодделно, беа главните грижи на гласачите.

Во Франција најпопуларни беа аргументите за негативните импликации од либерализацијата на пазарот на услуги (преку Директивата за услуги) врз француските плати и со тоа, на француските социјални стандарди, како и на влијанието од незауздананата внатрешна конкуренција во ЕУ врз „услугите од општ интерес" и „услугите од општ еко-

номски интерес" (за кои се сметаше дека не се доволно заштитени со текстот на Договорот). Во Холандија, од друга страна, негативната слика за Комисијата (како тело што премногу регулира) и аргументите за плаќачката позиција на Холандија или воприемениот намален политички статус во ЕУ беа најсилни европски аргументи за гласање против Уставот. Прашањето мора да е следното, зошто во јавната дебата примат добија единствено негативните теми?

Во текот на годините, но и во текот на референдумските кампањи, двете засегнати влади, општо земено, најчесто прикажуваа негативни слики на ЕУ. На пример, во текот на референдумската дебата претседателот Chirac во неколку пригоди покажа нетрпеливост кон моменталната Европска комисија. Дури и номинацијата на претседателот на Комисијата, José E. Barroso, во јуни 2004 г. не беше во согласност со официјалната француска позиција. Во тоа време Франција и Германија се залагаа местото претседател на Комисијата да го заземе поранешниот белгиски премиер, Guy Verhofstadt. Во текот на проуставната кампања на Владата, Chirac не запре со критиките на сметка на Комисијата за нејзиниот пропазарен имиџ и му нареди на Barroso тој и неговите комесари да не се истакнуваат во текот на француската референдумска дебата со цел да се избегне и понатамошно влошување на јавното мислење[15]. Претседателот се најде во неизбежна позиција (не многу далеку од противниците на Уставот кои ги обвинуваа Уставот и Комисијата дека се неолиберални) од која беше сѐ потешко да се промовира проуставната кампања на неговата партија, UMP. Неговото противење на Директивата за услуги и конечната преработка на Директивата во текот на Самитот на Европскиот совет на 23 март годинава, исто така, не помогна во убедувањето на електоратот да гласа во полза на Договорот. Покрај тоа, може да се тврди дека негативните аргументи на Chirac, како, на пример, дека Уставот ќе помогне во спротивставувањето на „неолибералниот" или „англосаксонски" развој на европската економска ориентација им дојдоа како порачани на оние противници, како Attac, кои се повикуваа на антинеолиберални аргументи. Се чини дека колку повеќе француската политичка елита (најмногу францускиот претседател) се инволвираа во уставната дебата, толку повеќе таа се оптоваруваше со смирување на потенцијалните гласачи „против", наместо да се осмели да се соочи со стравувањата на гласачите со објаснувања како француската економија, вклучително и нејзиниот социјален модел, ќе се приспособи на економската реалност на заедничкиот пазар на ЕУ. Докази за ваквото толкување може да се најдат и во неуспехот на Самитот за финансиската перспектива на ЕУ 2007-2013 г. во јуни годинава (каде Chirac се држеше до трошењето за заедничката земјоделска политика), како и во неодамна објавениот список од десет стратешки

[15] в. „Barroso молчи за да не го вознемири француското гласање за Договорот." Во: *The Financial Times* 3. мај 2005 г.

важни индустриски гранки во Франција кои француската влада на премиерот Dominique Villepin ќе ги штити од, на пример, странско купување (меѓу кои: одбрана, нуклеарна енергија, компјутерски системи, биотехнологија и производство на противотрови за смртоносни болести[16]). Саморазработените објаснувања и оценки на противниците на Уставот за идната насока на европската интеграција во текот на референдумската дебата го одразуваат овој двосмислен став на францускиот претседател: иако поголемиот дел од француските гласачи „против" имаат позитивна слика за ЕУ, тие сметаат дека француските социјални и економски интереси треба да се штитат, дури и ако се косат со основните идеи за функционирањето на внатрешниот пазар.

Во однос на холандската кампања, ослабувањето на имиџот на ЕУ (за разлика од Франција) не се должеше на активниот антикомисиски имиџ што го презентираше Владата на Balkenende. Наместо тоа избегнувањето од страна на холандските влади да се поведе контроверзна јавна дебата доведе до незадоволството на електоратот од ЕУ. Во текот на владината проуставна дебата во Холандија, главно, се користеа негативни и одбранбени аргументи. На пример, Владата тврдеше дека без Договорот за Уставот би се загрозила слободата во Европа. Позитивниот ефект на тие аргументи остана сомнителен бидејќи постреферендумските анкети укажаа дека над 50% од гласачите не претрпеле влијание од аргументот за слободата[17]. Одбранбените аргументи на кампањата „за" уште повеќе им одеа на рака на активните противници на Уставот: аргументи како „Уставот ќе овозможи заедничка и поефективна (рестриктивна) имиграциска политика", дека „Уставот ќе и овозможи на Холандија подобра позиција при преговарањето за холандскиот придонес во буџетот на ЕУ" или дека, Договорот за Уставот нема да го замени холандскиот Устав ,беа само реакции на претпоставките на холандскиот табор „против". Тие одбранбени аргументи поттикнаа уште понегативна слика на ЕУ кај холандските граѓани: во очите на електоратот владината проуставна позиција се потпираше на премисата дека ЕУ мора да се употреби за да се задоволат холандските национални интереси. Таквото толкување се потврди со фактот што две третини од холандските гласачи сметале дека нов уставен договор би можел подобро да ги заштити интересите на Холандија.

### *Предвидување*

Општо земено, анализата на француската и холандската европолитика открива дека неуспехот да се политизира јавната дебата за цената на придобивките од внатрешниот пазар на ЕУ (во однос на економските импликации од проширувањето, дебатата за буџетот на ЕУ, но и поопшти дискусии за цената и можностите на конкуренцијата на

[16] в. „Французите ставаат барикади за клучните сектори." Во: *Times Online* http://business.timesonline.co.uk/article/0,,16849-1759551,00.html

[17] в. Twee Vandaag: Uitslag grondwet – Enquête http://www.tweevandaag.com/docs/uitslaggrondwet.doc

внатрешниот пазар на ЕУ) се врати како бумеранг преку негативниот глас на јавноста и го замрзна процесот за ратификување на Договорот за Устав на Европа. Како резултат на тоа јавното мислење за институциите на ЕУ (особено Комисијата) и нејзините политики, станува сè понегативно во очите на европската јавност. Ваквите проблеми се во голема мера по сопствена вина поради избегнувањето контроверзи во јавните дебати за прашањата за европска интеграција. Една таква дебата ќе значи и дека европската политика на земјите-членки ќе треба неизбежно да стане потранспарентна. Така, поведувањето вистинска јавна дебата бара политичка волја на ниво на владите на земјите-членки да се објаснат и целта, но и долгорочните придобивки од понатамошната пазарна интеграција во ЕУ. Ратификувањето на Уставот преку парламентарните гласови во Франција правно е неможно, а во Холандија тоа не е политички можна опција (иако во Холандија технички постои можноста затоа што референдумот беше само консултативен). Затоа, објавувањето втори референдуми и во Франција и во Холандија може да покаже дали постои таа политичка волја во владите на овие земји-членки. Досега, како реакција на францускиот и холандскиот глас „против" речиси сите земји-членки (Обединетото Кралство, Полска, Република Чешка, Данска, Шведска, Португалија и Ирска) кои предвидоа референдум во текот на остатокот од оваа или во текот на следната година или ги откажаа или ги одложија таквите планови. Овој мораториум на референдумот (сè додека се декларира како таков, што сугерира дека датумот се одложува за една година, иако процесот треба да продолжи) може да држи како заложници други важни одлуки што треба да се донесат на ниво на ЕУ (како, на пример, финансиската перспектива за 2007-2013г.).

**Abstract**

The this year's Referendums on the Treaty Etablishing a Constitution for Europe in the two founding Member States France and the Netherlands turned out to be negative. Although domestic issues like unemployment or general discontent with the political establishment played a role within the constitution-debates, EU-related topics were identified as well within the public discussions. However, these EU-issues were barely connected to the text of the constitutional treaty itself and were largely the result of the (successive) French and Dutch governments' failure to politicise public discussions about the project of European Integration over the years. Therefore, this paper explains how and why 'Non' and 'Nee' reflect the respective governments' self-made trouble with their electorate.

# Лидерството, легитимитетот и транзицијата

Ненад Марковиќ

Една опсежна анализа на (де)легитимирањето на еден поредок би требало да опфаќа повеќе аспекти кои е невозможно да се сместат во помалку од книга од триста-четиристотини страници. Она што е возможно да се направи во контекст на една кратка политичка анализа на едно типично (пост)транзициско општество е легитимирањето на поредокот да се опфати од аспект на предизвиците кои стојат пред лидерите одговорни за него (легитимирањето) и да се направи профилација на истите со цел да се деконструира рефлексијата на нивното политичко поведение врз општеството, дефинирано во најширока смисла. Уште посоодветно е да се направи контекстуална анализа на нивното политичко поведение, т.е. да се утврдат неговите изворишта, мотиви и пред сé (не)прифаќање од страна на гласачкото тело или уште пошироко – граѓаните.

Со цел да се влезе во една ваква анализа потребно е, прво, да се дефинира политичкиот легитимитет, условите во кои настанува а пред сé условите во кои се губи. Во оваа смисла прецизно треба да се позиционира и улогата на лидерот во процесот на политичка и идеолошка „идентификација” на режимот, како би се разбрале факторите кои влијаат на неговата (де)легитимација via-a-vis политичкиот систем на една држава.

Без намера да се прави историска ретроспектива на комплетниот транзициски процес, утврдувањето на природата на претходниот режим на едно транзициско општество а посебно на клучниот момент – начинот на спроведувањето на транзицијата одговара на едно од можните источници на лидерскиот бихејвиоризам во посткомунистичките држави – природата и матриците на однесување на „новиот” режим апропо претходниот. Во оваа смисла типот на транзиција е клучен во однесувањето на политичкиот лидер (лидери).

Од своја страна, а најтесно поврзано со претходното прашање е и едно од најосетливите општествени прашања во државите со слична судбина како Република Македонија – а тоа е прашањето на лустрација или уште попрецизно дефинирано за целите на овој есеј – нејзиниот недостаток. Иако лустрацијата сама по себе донесува лавина на етички и историски контроверзи, нејзиното постоење или непостоење силно ја дефинира околината и условите во кои посткомунистичките политички лидери влијаат и градат релации во однос на граѓаните.

Анализата на политичкиот бекграунд на лидерството одговара на огромен дел од дилемите од аспект на мотивите за одредено политичко

поведение. Но, чистата анализа од апсект на политичката психологија ни отвора една одлична перспектива да лидерите кои имаа можност да бидат влијателни политички фигури од сломот на комунистичкиот режим па до денес, ги класифицираме и евалуираме од аспект на модерната политичка наука, и врз база на тоа да предвидиме во каква фаза се наоѓа Република Македонија во однос на легитимитетот и (на) лидерството во сегашната политичка констелација. Во однос на тоа потребно е да се деконструира периодот на Глигоров, Црвенковски, Георгиевски и Трајковски како и она што доаѓа делумно како нивно политичко наследство.

## *Политички легитимитет и лидерството*

Со цел да се разбере и анализира во потполност лидерството и неговата криза во однос на општата криза на политичкиот легитимитет во транзициските општества[1], полезно е да се започне со дефинирање на поимот – политички легитимитет. Во една најгенерална смисла поимот на политички легитимитет подразбира „убедување на членовите на политичката заедница во оправданоста на нејзиниот политички и правен поредок, односно прифаќањето на одреден вид политичка власт како исправна"[2]. Иако оваа формулација сама по себе одговара на прашањето за дефиницијата на политичкиот легитимитет едно мало појаснување ја разоткрива во потполност суштината на процесот. Имено, „легитимноста на поредокот подразбира поединците да го прифаќаат и да дејствуваат во согласност со него не само од навика или обичај, од индивидуалниот интерес или стравот од репресија, туку врз основа на убедувањата во неговата праведност и оправданост"[3]. Во една поширока смисла, политичкиот легитимитет е сместен некаде помеѓу прифаќањето на една политичка уреденост (или констелација) и убеденоста во исправноста и вредностите на истиот апропо на сопствените акции и избори во рамките на едно општество.

Иако вака поставената дефиниција опфаќа една силно потенцирана етичка димензија (сместено во најопшта флоскула – праведно владеење) не треба да дојде до една конфузија која можеби сублиминално следува од погоре кажаното – не сите политички аранжмани (уредувања, системи, владенија) кои уживаат легитимитет се демократски. Напротив, оние системи кои во политичката историја уживале најголем (дури неприроден) степен на легитимитет – се токму деспотските, тиранските, тоталитарни режими. Ова не би било толку важно доколку аргументот не се прикаже во спротивното светло т.е. дека многу е потешко да се дојде до еден „вредносен консензус"[4] или „идеолошка хегемонија"[5] во едно демо-

[1] За потребите на овој есеј, поимот "лидерство" ќе го земеме како аксиоматски поим, однапред познат и дефиниран.

[2] Иванов, Ѓорге. *"Легитимирање на поредокот"* во *"Политичка филозофија") - Хрестоматија.* Скопје: Правен факултет – отсек политички науки, 2004. стр.6.

[3] Ибид.

[4] Ибид.

[5] Ибид.

кратско општество отколку во едно автократско или тоталитарно општество. Демократското општество (или барем современото либерал-демократско) само по себе подразбира борба на идеи и политички опции, па со самото тоа подразбира и константно присуство на политичка опозиција, која намерно или ненамерно делегитимирајќи ја владејачката гарнитура - често знае да одлута и во делегитимирање на основните вредности на еден политички поредок.

Дури и во еден погенерален контекст, демократските режими не подразбираат еден типично модернистички модел на политичко однесување, туку повеќе се стремат кон социјално менаџирање кое речиси секогаш е процес кој има свои победници и губитници, но чии резултати, сепак се мерливи и етички конотирани на долг рок (добри или лоши). Токму во оваа смисла лидерството и политичкиот легитимитет стојат во тесна врска, која се огледа во инвестирањето на сопствената политичка моќ (гласот на избори) во одредена политичка елита, која неизбежно се идентификува со одредена програма, идеологија, прагма, но пред сè (во структурален смисол) врхушка на чие чело стои – еден. Независно дали се работи за претседателски, мешовит или парламентарен систем, кандидатот за претседател или лидерот на политичката партија кој(а) ги добива изборите е сублимат на политичките напори на една поширока структура, и како таков претставува симбол на политичкиот легитимитет а неретко и на идентификација со режимот. Истовремено, тој е репрезент на политичката волја на граѓаните јасно изразена на избори, со што се претпоставува дека двете страни во еден ваков социјален договор влегуваат како – рамноправни.

Секако, политичкиот реализам има сопствена логика и често не функционира во доменот на политичката етика, а една идеално-типска ситуација од овој карактер е посебно компромитирана во ситуација на општествена транзиција од тоталитарен (авторитарен, султанистички) режим во демократски режим. Причините лежат во сеопфатната општествена трансформација (од кои најболни се онаа на општествениот капитал и онаа на менталитетот) исто колку и во силната политичка инерција на претходниот режим кој ако ништо повеќе во одредени историски моменти уживал - абнормален степен на легитимација. Во однос на лидерството (што овој есеј претендира и да покаже) ситуацијата, воопшто не е различна, а компромитираноста и проблематичноста на лидерската позиција опфаќа повеќе димензии. Првичната секако се однесува на самиот корен на проблемот – претходниот режим и типот на транзиција преку кој се воспоставени посткомунистичките правила на игра.

### *Влијанието на претходниот режим и типот на транзицијата врз лидерството; проблемот на лустрација*

Ако како премиса го прифатиме режимот на поранешната држава како тоталитарен, а неговата ли-

дерска фигура како симбол на еден автократски (или тоталитарен – зависно од индивидуалната идеолошка позиција) режим, во овој случај периодот по смртта на Јосип Броз Тито може да се нарече посттоталитарен период. По Втората светска војна па сé до распадот на СФРЈ на чело на државата стоеше маршалот, кој иако беше и врховен командант на воените сили, владееше со помош на една цивилна гарнитура (а не воена хунта). Она што е карактеристично апропо транзицијата на овој тип на режими е:

„Режимот со кој раководат цивили (дури и зрелите посттоталитарни режими во кои преовладуваат комунистите) имаат карактеристично поголеми институционални, симболички и апсорптивни капацитети, отколку воените или султанистичките лидери да ја иницираат, да ја усмеруваат и да раководат со демократската транзиција (...) Цивилите често се гледаат себеси во улога на потенцијални победници и влијателни политичари и во идниот демократски режим."[6]

Во оваа смисла, Југославија беше еден типичен пример. Зрелиот посттоталитаризам се одликуваше со постепено тонење на бирократскиот апарат во безидејност, но и во во комплетно опаѓање на интензитетот на идеолошко-симболичките вредности. Сепак, дел од политичките елити и лидери, кои беа директни актери на крвавиот распад, едноставно ги сменија „боите" и продолжија како успешни политичари и во рамките на транзицискиот период.

Пошироко погледнато, лидерската позиција во транзицискиот период, по она што во Македонија наликуваше на едно чехословачко сценарио[7], беше широко компромитирана со политичкиот компромис направен со претходниот режим, каде во ниедна сфера на општеството не беше направена суштинска промена. Неубедливата реформа на македонската левица, како што покажа времето, не беше промена на практиките и методите на работа, туку промена на најистурената гарнитура, која, сакале да признаеме или не, природата на сопствениот политички активизам ја оформуваше во стариот режим. Лидерот во таа смисла, и неговата позиција беа поставени на ниво на мит и тоа на еден од најексплоатираните во политичката практика – митот на спасител. Договорот Глигоров – Аџиќ не промовираше само една мирна алтернатива на „политички развод" со СФРЈ (или Србија ако преферирате), туку и една потсвесна димензија на силно, снаодливо и „ново" лидерство, независно од неговиот комунистички бекграунд. Во една таква атмосфера левицата во првите години на своето владеење се однесуваше според едно класично сценарио:

„Во сферата на мотивацијата, комунистите (или екскомунистите) од поранешната номенклатура (...) и понатаму се наоѓаа на многу значајни позиции во државниот апарат, а посебно во државните претпријатија. Низ својата мрежа на директори, во управата, па дури и

[6] Линц, Хуан и Степан Алфред. *"Демократска транзиција и консолидација"* Београд: Филип Вишњиќ, 1998. стр.90.

[7] Линц и Степан би рекле - транзиција по пат на колапс на "замрзнатиот" посттоталитаризам.

во тајните полициски служби, припадниците на номенклатурата можеа себеси да си обезбедат привилегирана положба во капиталистичкото стопанство кое е во подем, а со тоа и значително политичко влијание (...) Во поголемиот дел на посткомунистичките земји поранешните функционери не пробуваат да го отфрлат или директно да го доведат во прашање новиот режим, туку само сакаа да профитираат од него."[8]

Она што се случуваше на левиот спектар на македонската транзиција, не беше ништо помалку драматично од она што се случуваше на неговата десна страна. Лидерската позиција, природно, на десницата беше градена како антипод на македонските леви лидери, со силно изразена антикомунистичка реторика, која напати се граничеше со политичка шизофренија. Ова, типично посткомунистичко клише на „огрнување на националистичкиот елек"[9] на една квазидисидентска и псевдопатриотска елита заврши, за жал, во лошо социјално менаџирање кое заврши со – етнички конфликт.

Во „такви услови каде цивилното општество сè уште е слабо во изнедрувањето на компетитивно политичко општество"[10] се поставува и уште една дилема: лустрацијата на постоечките структури. Лустрацијата не би била толку важна доколку не потенцираме една очигледна состојба: за каков тип на политички лидери можеме да зборуваме кога истите немаат на располагање адекватни капацитети за управување и менаџирање? Како да се постигне легитимитет на една политичка елита, кога самата суштина на поредокот е непроменета? Како граѓаните да очекуваат остварување на полн демократски капацитет во услови на непостоење на структури кои ќе го по(д)несат тоа? И на крајот на краиштата – како да се постигне легитимитет на политичкото лидерство во новите демократски услови кога тоа самото (лидерството) би можело да стане предмет на лустрација, со што воедно во потполност би се изгубил и легитимитетот на неговиот антипод? Еве што за тоа вели еден од ретките аналитичари кои се занимаваат со тоа прашање:

„Успешните транзициски држави го сторија токму тоа! Уште во првите мигови на процесот на транзитирање ги исчистија нивните, секако, инфицирани државни апарати, особено највиталните – полицијата и тајните служби. Ги реализираа процесите на нужна, обврзна лустрација, многу ефикасно. Со тоа тие се спасија од сите подоцнежни, најблаго речено, маневрирања на поранешните „најпроверени" граѓани-службеници на дотогашниот државен апарат (...) кои пак во земјите каде што тоа не се направи (лустрацијата), денеска заземаат високи позиции во вкупното криминално подземје! Не треба да имаме илузии. Македонија не спроведе процес на лустрација и тоа денес го плаќа скапо!"[11]

---

[8] Ибид. стр.92.

[9] Ибид. стр.91.

[10] Ибид.

[11] Исмаил, Ѓунер. *"Политичка и институционална стабилност" - работна верзија.*. Скопје: UNDP - Извештај за навремено предупредување – Септември 2005, 2005. стр.6.

Како се одразува ова на процесот на лидерство лежи во одговорот на погорепоставените прашања.

Како и да е, една мала напомена стои: лустрацијата не мора да се разбере сама по себе како инквизициска „пурификација" на режимот од „старите структури" туку повеќе како реформа на највиталните делови на државниот апарат, зајакнување на демократскиот капацитет на едно општество во критичен историски момент... Како и да е – тоа не се случи, а лидерите кои Македонија ги изнедри беа, за жал, резултат на еден ваков сериозен недостаток. Со единствена разлика што стоеја на две различни страни на суштински – истиот идеолошки проблем...

### *Типологија на авторитетот (Макс Вебер) и македонските примери*

Иако можеби досега оваа анализа наликува дека директно не го третира проблемот на политичките лидери во транзицијата (или го третира индиректно) проблемите на политичкиот легитимитет, претходниот режим и лустрацијата во голема мера одговараат на прашањето за условите, амбиентот и потеклото на политичкото поведение на лидерите. Она што треба да претставува суштинска деконструкција на лидерската позиција во транзициски услови всушност е анализа на типот на авторитет кој реално лидерите го уживаа во Република Македонија. Можеби најпопуларната типологија му припаѓа на Max Weber кој разликува три типа на авторитет:

- *Рационално - легален* – Авторитетот е омеѓен со експлицитни правила Прекршување на процедурите значи губење на легитимитетот.
- *Традиционален авторитет* – Авторитетот зависи од социјалниот статус и обичаите. Тој се практикува како личен прерогатив.
- *Харизматски авторитет* – се базира на личниот легитимитет. Се јавува во моменти на големи историски премрежија и стресни моменти за едно општество.[12]

Во рамките на оваа типологија се чини дека ситуацијата во Македонија во изминатите петнаесетина година тешко може да се смести во рамките на првата категорија. Она што е карактеристично за секоја, па и нашата транзиција е дека правилата на игра се прилично нејасни, нееднакво применувани за сите членови на заедницата, но и под удар на реформите кои се неминовни во транзицискиот период. Затоа, тешко е да се говори за рационално – легален авторитет во македонски услови, или барем тешко беше да се говори до скоро – кога настанаа и првите смени на политичките врвови на двете најголеми партии на етничкиот македонски блок[13]. Во оваа смисла прашањето би било – каков тип на авторитет практикуваа македонските политички лидери досега?

Она што го видовме како политичко сведоштво во изминатите

[12] Weber, M. 1922. GESAMMELTE AUFSAETZE ZUR WISSENSCHAFTSLEHRE. Tuebingen: Mohr.

[13] Предмет на оваа анализа се само етничките македонски лидери во изминатиот период. Би било добро кога оваа анализа би се надополнила со анализа на етничкиот албански политички блок во изминативе декада и половина.

декада и половина беше практикување на претежно харизматски модел на политичко дејствување на политичките лидери. Од претседателствувањето на Глигоров, преку премиерите Црвенковски и Георгиевски, па сè до неодамна починатиот претседател Трајковски – авторитетот на овие политички лидери беше изграден на типично харизматски принцип. На моменти не треба да се занемари и присуството на митомански елементи, кои не доликуваат на една здрава и консолидирана демократија.

Киро Глигоров беше првата политичка фигура на посткомунистичка Македонија за која со сигурност може да се каже дека спаѓа во редот на харизматичните македонски политички лидери. Харизмата на Глигоров во голема извираше од две политички флоскули: мирниот „развод" со СФРЈ и мирољубивата надворешна политика, која од некои политички кругови беше дочекана како негативна, поради преголемата доза на попустливост (посебно во однос на спорот со Грција). Како и да е, Глигоров беше можеби единствениот претседател кој поседуваше и елементи на традиционален политички авторитет, пред сè, поради големата инерција на гласачкото тело во однос на комунистичкиот режим и ликот и делото на Броз. Во овој контекст е и јавно креираниот „мит на спасител" кој беше и еден од главните извори на авторитетот на Глигоров.

Сепак, само една фигура од почетоците на македонската транзиција сè уште е актуелна и е активен чинител на македонската политичка сцена. Тоа секако е Бранко Црвенковски, кој својот политички авторитет го втемели на сопствената харизма, но и на конфликт со неговиот антипод – Љубчо Георгиевски. И ако на Црвенковски имиџот на млад, надежен и ,пред сè, урбан лик му помогна во освојувањето на гласачкото тело, интензитетот на политичката дебата која вешто ја водеа со Георгиевски им помогна во изведувањето на едно исклучително политички прагматично сценарио – елиминирање на евентуален трет чинител кој би можел да ја загрози позицијата на овие две политички харизми. Од своја страна, „младиот бунтовник" и патриот со реноме – Георгиевски, својата харизма ја градеше на база на исклучително радикалниот антикомунизам, но и невешт национализам, кој неретко наоѓа свои поддржувачи кај етноцентричното гласачко тело, кое секогаш е многубројно во критични процеси како што е транзицијата. Воскреснувањето на политичката конфронтација на ниво на душман (foe) помеѓу Црвенковски и Георгиевски, сепак беше само рефлексија на една незрела демократија, со тежок и пред сé нередивиран (читај нелустриран) историско-политички багаж.

Можеби единствената личност, која сопствениот политички авторитет го градеше без поставување на строги контрасти помеѓу себеси и останатите, беше токму претседателот Трајковски. Неговиот харизматски авторитет извираше најмногу од неговата едноставност, идентификацијата со народот и умереноста која дотогаш и не беше премногу често среќавана на македонската политичка сцена.

Како и да е – она што е заедничко за овие четири личности кои оставија огромен печат на македонската политичка сцена е дека сите тие припаѓаат на една ера која Македонија полека ја напушта. Како типични харизматски лидери, тие власта ја практикуваа во услови на нестабилност, конфликт и економска неизвесност, која, за жал, продолжува и денес како акутна и хронична. Но Република Македонија влегува во една ера на политичка (се надеваме и економска) стабилизација каде критериумите за авторитетот кој политичкиот лидер треба да го практикува се пореметуваат и еволуираат. Дебатата која ја водат Груевски и Бучковски, сепак (сега- засега) оди во правец на сериозна и релативно добро обмислена размена на идеи, програми и конкретни политички чекори. Во секој случај многу повеќе отколку што тоа беше практика досега. Можноста за „нов почеток" на полето на политичката комуникација, но и еволуирањето и постепеното политичко освестување на електоратот од тешкиот нокдаун на транзицијата, не треба да се испушти. Посебно не кога авторитетот може да се фундира на здрави правила на игра и од харизматски да се претвори во рационално-легален. Да не заборавиме што на една Германија, Ирак или Србија и донесе долгогодишното и некритично потпирање на „харизматски" политичари кои својата политичка харизма нималку не ја капитализираа за доброто на сопствениот народ.

**Abstract**

The paper deals with the issue of political leadership in transition vis-à-vis the legitimacy of the political system. Three main factors are included: the origin and the characteristics of the previous regime, the (non)existence of the lustration process as well as the concrete foundation of the political authority in a wider theoretical framework. Based on these arguments the essay also gives a short overview of the Macedonian transition and the type of authority practiced during this period.

**Библиографија**

Исмаил, Ѓунер. *„Политичка и институционална стабилност" - работна верзија..* Скопје: UNDP - Извештај за навремено предупредување – Септември 2005, 2005.

Иванов, Ѓорге. *„Легитимирање на поредокот"* во *„Политичка филозофија") – Хрестоматија.* Скопје: Правен факултет – отсек политички науки, 2004.

Линц, Хуан и Степан, Алфред. *„Демократска транизција и консолидација"* Београд: Филип Вишњиќ, 1998.

Weber, M. 1922. GESAMMELTE AUFSAETZE ZUR WISSENSCHAFTSLEHRE. Tuebingen: Mohr.

# Спогодба за стабилизација и асоцијација

Владимир Божиновски

*Процес за стабилизација и асоцијација*

Почетоците на односите меѓу Европската унија и државите од Западен Балкан може да се најдат во Регионалниот проект за соработка со кој се предвидува потпишување на договори за соработка меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан. Р. Македонија го потпиша овој договор во април 1997 година. Во мај 1999 година, со цел да се унапредат и забрзаат евроинтеграциските процеси, како и да се санираат последиците од косовската криза, создаден е Пактот за стабилност. Со него се предвидуваше организација на донаторски конференции за државите од Западен Балкан, како и отпочнување на Процес за стабилизација и асоцијација (ПСА). На тој начин, овој процес стана основна рамка за интегрирање на земјите од Западен Балкан во Европската унија.

Со реформите на политичкиот систем, кои произлегуваат од Процесот за стабилизација и асоцијација, Република Македонија е во напредна фаза во однос на исполнувањето на своите обврски. Основните начела на политичките критериуми, кои досега Македонија ги исполни речиси во целост, а кои произлегуваат од Самитот на ЕУ во Копенхаген во 1993 година, се дефинираат како: „постигната стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човековите права и почитување и заштита на малцинствата”

Еден од најважните предуслови предвидени со ПСА, претставуваше имплементацијата на *Охридскиот рамковен договор*. Другите области во кои се вршат промени и усогласување со европските стандарди и кои во голем дел или целосно се завршени, се: пописот на населението во Република Македонија, спроведен кон крајот на 2002 година, а резултатите се обработени и објавени во 2003 година, потоа, донесување на ново законодавство за локална самоуправа според кој беше формулирана општинската територијална поделба во Република Македонија, како и правата и обврските на општините. Друг политички критериум од исклучителна важност е реформата во јавната администрација која се спроведува со донесување на нови закони за јавна администрација, како и со реструктуирање и обука на државните службеници.

Останатите политички критериуми од ПСА се следните: *реформа во секторот на безбедноста*, со која полицијата на Р. Македонија се реформира според стандардите на Европската унија, како и унапредување на човековите права. Еден од најважните критериуми претставува *реформата на судството*, кое

се спроведува со реорганизација на судскиот систем и со усвојување и дополнување на законодавството кое ја утврдува работата на судовите во РМ. Исто така, се врши и деполитизација на судскиот систем, со цел да стане професионален и поефикасен. Сепак, мора да се нагласи дека иако оваа реформа е во процес на усогласување и имплементација со стандардите на ЕУ, таа е далеку од своето завршување, како поради нејзината комплексност и обемност, така и поради многубројните пречки предизвикани од субјективни фактори во институциите на државата и особено во самото судство.

Зголемување на надлежностите на омбудсманот *народен правобранител),* слободата на изразување, цивилното општество и невладините организации, како и независноста на медиумите, се останатите важни сегменти кои се дел од политичкиот дел на Процесот за стабилизација и асоцијација.

Политичките критериуми, односно постулатите на Процесот за стабилизација и асоцијација, во Р. Македонија како што и претходно беше истакнато, се во висока фаза на имплементација, додека некои од нив  во целост се исполнети. Овие обврски, всушност претставуваат, усогласување на македонскиот со европскиот политички систем и го трасираат патот на Р. Македонија кон Европската унија.

### *Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА)*

Од државите на Западен Балкан (Р. Македонија, Хрватска, Албанија, Србија и Црна Гора и Босна и Херцеговина) Република Македонија е првата држава која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со Европската унија (на 9 април 2001 година). Таа е и прва држава каде заврши процесот на нејзината ратификација (на 10 јануари 2004 година).

Со ратификувањето на ССА од страна на Собранието на Република Македонија, Владата на РМ декларираше ангажирање на сите расположиви капацитети во исполнување на обврските кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Овие обврски претставуваат чекор напред кон стратешката определба на Р. Македонија за членство во Европската унија.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација е составена од неколку поглавја. Поглавјата од ССА ги регулираат следните области:  општи начела, политички дијалог, регионална соработка, слободно движење на стоки, движење на работници, основање и давање услуги и капитал, приближување на законодавството и спроведување на законите, правда и внатрешни работи, политика на соработка, финансиска соработка и институционални, општи и завршни одредби.

Иако Спогодбата за стабилизација и асоцијација стапи во сила на 1 април 2004 година, Република Македонија презема мерки за исполнување на обврските кои произлегуваат од оваа Спогодба, веднаш по потпишувањето на ССА во 2001 година. Тоа е овозможено со времената спогодба за трговија и трговски прашања која беше применувана сè до стапувањето на сила на ССА.

*Начелата на ССА*

Со потпишувањето на ССА предвидено е унапредување, односно усогласување со европските стандарди во повеќе области кои се неопходни за идното членство во ЕУ. Како една од најважните материи кои треба да се усогласат со европските стандарди е реформата во областа на борбата со организираниот криминал и корупцијата.

Регионалната соработка е исклучително важен сегмент во приближувањето кон Европската унија. На овој план се склучени многу меѓународни договори меѓу Р. Македонија и земјите од регионот, со кој се унапредуваат нивните односи во многу полиња. Како пример може да се посочи регионалната соработка меѓу националните безбедносни системи на земјите од Југоисточна Европа во областите на: превенција и борба со организираниот криминал, сигурноста на границите и соработката меѓу армиите во регионот.

Договорите за слободна трговија ја поттикнуваат економската соработка меѓу Р. Македонија и земјите од регионот. На овој план има голем напредок, особено поради фактот дека Р. Македонија има склучено договори за слободна трговија со сите земји од Југоисточна Европа.

*Економски критериуми на Спогодбата за стабилизација и асоцијација*

Главна причина за отпочнување на процесот на евроинтеграции, а со тоа и подоцнежното основање на европските заедници, (кое довело до создавање на Европската унија) е економијата. Со ова станува јасен изразениот економски приоритет на сите договори кои Европската унија ги склучува со трети држави.

Залагањето на ЕУ, за јасно дефинирани економски односи, е изразено и со Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Република Македонија има повеќе обврски во усогласувањето на нејзиниот економски систем со оној на Европската унија. Сепак, ова усогласување меѓу економиите на Р. Македонија и ЕУ не претставува само обврска на РМ, туку тоа носи и големи повластувања за македонската економија во односите со Европската унија.

Со ратификувањето на ССА, економијата на Р. Македонија е ставена во повластена положба во однос на други држави кои не се членки или кандидати за членство во Европската унија. Предностите се отсликуваат во правата од областа на економијата со кои македонската економија се приближува или изедначува со третманот на економиите на земјите- членки. Тоа се однесува на повеќе области од економијата како што се внатрешниот пазар и трговијата, слободното движење на стоки и услуги, слободното движење на луѓе и капитал или заштитата на интелектуалната и индустриската сопственост.

Економските односи меѓу Р. Македонија и Европската унија, како и препораките на Унијата за усогласување на економските стандарди на РМ со оние на ЕУ се поделени на следниве области:

- *Внатрешен пазар и трговија*

Во овој дел се презентирани заложбите на ЕУ за запазување на

принципот на конкурентност на пазарот на Р. Македонија. Тоа значи овозможување на исти услови на претпријатијата кои учествуваат во трговијата, без притоа да се даваат посебни повластици на некои фирми, бидејќи со тоа би се нарушил принципот на конкурентност на пазарот.

- *Слободно движење на стоки и услуги*

Според ССА, во овој сектор се применува клаузулата за асинхрона либерализација, каде ослободувањето од царина за македонските производи, се применува веднаш по стапувањето во сила на Спогодбата, со исклучок на оние кои се наведени во ССА (како на пример: телешко месо, вино и челик). Во член 17 од ССА стои: Царинските давачки за увозот на производите во Заедницата, што потекнуваат од Република Македонија, ќе бидат укинати штом ќе стапи во сила оваа Спогодба. Царините за производите од Унијата кои се увезуваат од Р. Македонија ќе бидат постапно намалувани во следните 10 години како што е наведено во член 14 од ССА: Заедницата (ЕУ) и Република Македонија постапно ќе воспоставаат слободна трговска зона, во период од максимум 10 години.

*Слободно движење на луѓе и право на престој* каде се предвидува дека сите граѓани на Р. Македонија, кои имаат работна дозвола или дозвола за легален престој, во некоја од членките на ЕУ, ќе ги уживаат истите права како и државјаните на ЕУ.

*Слободно движење на капиталот* каде се регулираат и усогласуваат платежните операции, даноците и акцизите и парите во оптек.

*Царинската служба* каде се предвидува осовременување на царината на Р. Македонија, во процесот на приближување кон европските стандарди

*Интелектуалната и индустриска сопственост* каде се донесени низа закони за заштита на сопственоста, како и промотивни кампањи со кои сеоттикнуваат граѓаните да купуваат оригинални производи, иако мора да се нагласи, дека барем досега овие мерки не дале поголеми резултати.

- *Развојот на мали и средни претпријатија, земјоделството и заштитата на човековата средина*

Иако се спроведуваат постојани реформи на економскиот систем, Р. Македонија има голем број обврски во процесот на транзиција на својата економија. Затоа, потребен е поголем ангажман на државата во подготовката на граѓаните и материјалните ресурси, со цел да се постигне заемност на македонската економија, со економските стандарди на Европската унија.

## *Делот од ССА во областа на правдата и внатрешните работи*

Република Македонија, од нејзиното осамостојување во 1991год, се стреми кон усогласување со судскиот систем на Европската унија. Освен промените во политичкиот и економскиот систем, ги менува принципите на работење во нејзиниот судски систем. Реформата на судскиот систем сè уште не е завршена.

Во Спогодбата за стабилизација и асоцијација, има посебен дел со кој се регулираат овие прашања, како и инструментите преку кои би се одвивала соработката со ЕУ. Целта на оваа спогодба е реформата да се заврши и да се исполнат обврските преземени со ССА. Во член 74 од Спогодбата се наведува дека:

„Во нивната соработка во областа на правдата и внатрешните работи, страните ќе посветат особено внимание на зајакнување на институциите на сите рамништа во областите на администрацијата воопшто и примена на правото и особено механизмите на правдата. Ова особено го вклучува јакнењето на владеење на правото. Соработката на полето на правдата ќе се насочи, особено кон независноста на судството, подобрување на неговата ефективност и обука на кадрите од правните професии."

Со ова се регулираат повеќе области кои потпаѓаат под секторот правда и внатрешни работи. Во сите нив во тек е реформата, се подготвува или пак е завршена. Најзначајни сегменти од Судскиот систем и внатрешни работи, опфатени во ССА претставуваат:

- *Регулирање на визниот режим, контролата на границите, азилот и миграциите.*

Сите овие сегменти, со помош на претставници од ЕУ, Р. Македонија треба да ги усогласи со европските стандарди. За некои од нив, како регулирање на постапката за добивање азил или визниот режим, веќе се донесени законски решенија, Во тек е склучувањето на договорите за реадмисија со земјите-членки на ЕУ, со кои се регулира миграцијата и контролата на границите.

- *Борбата против организираниот криминал и тероризмот.*

Во овој сегмент, исто така, во тек е донесувањето на законите што треба да биде заокружено до крајот на 2004 година. *Спречување на финансиски криминал и перење на пари.* Со промоција на финансиската полиција и новите амандмани на законот за спречување на перењето пари, засилени се реформите во секторот на правдата и внатрешните работи, иако повторно голем проблем претставува нивната имплементација.

- *Соработка за спречување на шверцот со дроги.*

Р. Македонија е една од државите кои се наоѓаат на патот за нелегална трговија со дрога. Соочена со овој голем проблем, со техничка и материјална помош од Европската унија, Македонија прави сериозни напори за спречување на нелегалниот шверц. Доказ за тоа е новиот „Закон за производство и трговија со наркотични средства."

Со реформите на политичкиот и економскиот систем, кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Република Македонија е во процес на исполнувањето на своите обврски преземени со оваа Спогодба, иако во економскиот систем освен носење на нови закони и одредби неопходна е и нивна имплементација, која во многу сектори на економијата се соочува со значајни потешкотии или пак сè уште не е започната. Ова

забавување на реформите во економскиот систем, освен што изразито негативно се одразува врз растот и закрепнувањето на македонската економија, во голема мера може да влијае и на забавување на целокупниот процес на прием на Македонија како полноправна членка во Унијата.

**Abstract**

Stabilisation and Association Agreement (SAA) is one of the main instruments for adjustment of the Macedonian political economic and legal system in order to be compatible and in accordance with the European standards. This essay is analyzing the main parts of the SAA, adoption of legal acts connected with this agreement and it's current implementation by the Macedonian authorities.

# Апликација, мислење и статус на кандидат

Јован Деспотовски

Три елементи од фазата на Процесот на интеграција на Република Македонија, се со голема актуелност и значење во оваа временска отсечка на нашиот историски развој. Што е тоа што не мотивира да посветиме толку време и простор за дискусија, работа, очекувања, надежи и стравувања? Дали значењето што му се дава на Процесот како таков, може да биде оправдано со неговото влијание врз транзицијата кон демократско општество, со пазарна економија и вредности.

Да појдеме од почеток. 1991 година, никој во оваа земја, или барем не мнозинството, не помислуваше дека вековно сонуваната независност и самостојност, само две децении подоцна повторно, во дел, ќе треба да ја делегираме на заедница на држави. Овојпат, секако, европски. Како и да е, референдумот покажа огромна желба и цврст став за самостоен од кон просперитетната иднина. Сонот за модерна, економски развиена, стабилна држава на рамноправни единки брзо беше поматен со реалноста на балканското намирување на историските сметки и „неправди". Во тие години, Европската заедница се спремаше да го направи решителниот чекор кон Унија (Спогодбата од Мастрихт), па и очекувано, нејзиниот интерес за Балканот некако беше подреден на намерата за засилена внатрешна интеграција. Посткомунистичките држави од Ценрална и Источна Европа (ЦИЕ), дел заради историски, дел заради актуелно-политички интереси, беа првата група која успеа да го разбуди интересот на Брисел. Средината на деведесеттите е период на склучување на европските спогодби, кои нудеа асоцијативен статус и јасен роуд меп за идното проширување. Кристалната перспектива за ЕУ членство, запечатена со Агендата 2000, усвоена во 1997 година, овозможи овие земји брзо да ги надминат слабостите и тешкотиите на процесот на транзиција и да покажат завидни резултати на планот на економскиот развој. Како контраст на ренесансата во ЦИЕ, земјите на југоисток се соочија со полниот удар на никогаш незавршената историја, во услови на тукушто започнат процес на дефинирање на индината. Секое размислување и заклучоци кои говорат за разликите во профилот на првата група земји, под непосредно внимание на ЕУ и втората, балканската, може да се смета за несоодветна. Прв и единствено доволен аргумент за претходната констатација се сувите статистички показатели за нивото на економски и социјален развој во 1989 година, кој секогаш говорел во прилог на она за што сите ние се сеќаваме. Но, ефектите од засиленото (политички, историски и географски сосема

оправдано) внимание кон овие земји, и недостатокот на јасна визија за Балканот, беше јасен сигнал и поттик за радикалните елементи дека е дојдено вистинското време за реализација на нивните дотогаш вешто прикриени агенди. Резултатот е познат – крв, насилно раздружување, цена, и политичка и економска, која ја плаќаат сите, освен неколку промили гнасно богати воени профитери и шверцери. Откако огнот беше запален, а САД, ОН и некои европски земји длабоко залезени во решавање на веќе настанатите проблеми, цената на запирање на крвопролевањето беше огромна. И, тука не зборувам само за економската т.е трошоците за силниот воен ангажман во чување на мирот, туку и во загубени човечки животи и страдања. Уште еднаш се докажа дека цената што треба да се плати за превенција на еден конфликт е врв од ледениот брег на полната цена на гаснење на еднаш разгорен конфликт.

Прв показател за промената на перцепцијата на европските лидери кон овој дел од стариот континент беше нивното инволвирање во превенција на внатрешниот конфликт во Република Македонија. Иако може да звучи како префрлање на топката на друг, сепак, постои размислување според кое, кризата во земјата можеше многу порано да биде спречена доколку земјата добиеше барем мал дел од вниманието што го добиваа земјите од ЦИЕ. И додека тие требаше да го одат патот на политички и економски реформи, силно поддржани од Европската унија (и фондови), Република Македонија, како осамена оаза на мирот на турболентниот Балкан, сама се справуваше со предизвиците на историјата и цената на транзицијата. Нема да биде претерување ако се каже дека никој од групата земји наречена Западен Балкан, не заслужуваше шанса и внимание како Македонија. Не смее да се заборави дека демократската политичка сцена во земјата, уште од самиот нејзин почеток, се одликуваше со целосно присуство на политички репрезенти на етничките малцинства, што е клучен сегмент од дефинираниот политички критериум за членство. Како и да е, цената на постојаната изложеност на негативни влијанија од конфликтите во соседството, поткрепена со објективните состојби во економијата и социјалната сфера, како цена на транзицијата и спроведувањето на реформите, стигна за наплата во 2001 година. И, кога многумина го очекуваа спротивното, Македонија застана на свои нозе и одолеа на разните сценарија за поделба, распаѓање и замена на територии и население. Прифати продолжување на политиката на градење на меѓуетничка толеранција и соработка, сега прецизно изложена во форма на план на обврски и активности. Рамковниот договор беше дело на подготвеноста на искрените политички сили во земјата, за прв пат, цврсто и конкретно поддржани од Европа и САД.

Прифаќајќи ги укажувањата на реалноста на процесите во Централна и Источна Европа, лидерите на Унијата дефинираат ист курс и механизми кон регионот на Балканот. Самитот на ЕУ во Солун (јуни 2003) е првиот чист индикатор на

промената на перцепцијата на Европската унија кон Балканот од проблематичен сосед (во најдобар случај, предворје), до иден свој составен дел. Јасно дефинираната перспектива за ЕУ членство, иако недокрај поддржана со финансиските инструменти кои им беа на располагање на веќе новите членки од ЦИЕ, донесе значајни поволни ветришта во едрата на демократските сили. Така, иако во одминатата деценија на своето опстојување, Македонија беше дефинирана на својот пат кон ЕУ, дури во периодот пред (склучување на ССА[1]), а особено по Самитот во Солун, европската перспектива стана ѕвезда-водилка на транзиционо-реформскиот процес.

Во 2004 година, сосема оправдано и очекувано дојде Апликацијата за членство. Само три години по конфликтот, но со искуство и жртви од самиот почеток, Македонија се определи за прифаќање на подадената рака на соработка во исполнувањето на критериумите за членство. Иако сигналите од европските центри понекогаш беа и дијаметрално спротивни, земјата докажа дека има капацитет да изгради широк консензус за својата иднина и да донесе одлука согласно сопствените приоритети, ползувајќи го искуството на веќе новите членки. Апликацијата, воедно е и подготвеност за засилување на динамиката на реформите, со полна свест дека секое нивно понатамошно одлагање не решава ништо, освен што ја зголемува нивната цена и последици врз граѓаните. Иако спорена како избрзана политичка одлука, без реална иднина, Апликацијата за членство ги надмина сите домашни и надворешни скептици и ги помина сите свои фази на процесирање во Брисел. Од денешна перспектива на очекување на мислењето на Европската комисија, одлуката за аплицирање може да се карактеризира како успешно положен тест на зрелост. Од аспект на последните случувања во Унијата, особено референдумските изјаснувања кон новиот Устав, не е далеку од вистината дека Апликацијата на Република Македонија и донесе место во возот кој, барем за одреден период, нема повеќе да застанува на балканската станица.

Мобилизацијата на јавната администрација и целокупниот креативен, интелектуален и научен потенцијал на Македонија во успешниот процес на прием и одговор на Прашалникот можеби е клучен аргумент за нашиот кредибилитет како иден преговарачки партнер на Европската унија. Објективно, подготвени сме да ја платиме цената на недоволната подготвеност на некои од новите членки, што детерминира зголемување на противниците на проширувањето, а со тоа и заострување на курсот во преговорите на Брисел. А, промената на принципот на затворање на поглавјата од преземена на имплементирана обврска не е ништо друго туку тоа е дополнителна заштитна клаузула за Унијата од неисполнувањето на преземените обврски на идната членка. Новиот принцип е дел од преговарачките рамки за Хрватска и, извесно, ќе важи и за нас. Сепак, како што реков, кредибилитетот

[1] Спогодба за стабилизација и асоцијација (април 2001)

стекнат со целосната имплементација на Рамковниот договор, дополнително потврден со Прашалникот е тука. Трудот на две илјади јавни службеници, координиран од 30-тина високомотивирани, европски образовани млади луѓе е нашиот влог во успешното, на заемно задоволство, завршување на процесот на пристапување.

Кога говориме за аргументите за позитивно мислење кон Апликацијата за членство и Одлуката за доделување на статус на кандидат на Република Македонија во декември 2005 треба да се спомене и следното. Со потпишаната Спогодба за стабилизација и асоцијација и дефинираната јасна перспектива за ЕУ членство (Солунска агенда) забележливо е значајно динамизирање на реформите и, генерално, на развојот на демократските процеси во државата. Аргументот „членство во ЕУ" од декларативна заложба во платформите на политичките партии стана главен двигател на сите сегменти од демократската и економската транзиција. Така, не може, а да не се забележи посветеноста на сите институции во спроведувањето на Европската агенда на земјата, која остана да егзистира како позитивен ефект од мобилизацијата за Прашалникот. Сите со кои се среќаваме и соработуваме денес бараат поддршка и нудат резултати базирани на стратешки дефинираната цел – интеграција во ЕУ. Друга алтернатива и не постои. Со помош на ваквата јасна перспектива, Македонија успеа да ги заокружи процесите определени со Рамковниот договор и зад себе да остави една фаза од својот демократски развој. Европската интеграција беше клучен аргумент во задржување на курсот на меѓуетничка толеранција, разбирање и соработка, предизвикан со демократскиот инструмент на референдумско изјаснување кон новата територијална организација.

Воедно, во 2005 година почнуваат да се чувствуваат и првите ефекти од засиленото внимание кон економските прашања, на сметка на досега доминантните политички прашања. Така, може да се забележи зголемување на интересот на инвеститорите, а двоцифрениот раст на индустриското производство во некои месеци и досега највисоката стапка на раст од 4.5%, се добар индикатор дека конечно работите мрднуваат од мртва точка. За тоа дека успешно заокружениот Рамковен договори и добриот тек на политичките процеси наметнуваат прераспределување на приоритетите кон економијата, најдобро говорат последните прашања од Брисел, како и веќе унифицираниот став на европските челници дека Македонија мора да работи на подобрување на деловната клима и привлекување на нови инвеститори. Така, ако меѓуетничките односи и политиката беа приоритет бр. 1 во сите досегашни годишни извештаи од Европската комисија, а потврдени и со Европското партнерство 2005, тогаш деловната клима, структурните реформи и економскиот раст ќе бидат дефинитиво новиот фокус на интересот и критиките од Брисел. И, тоа е добро. Целосната безбедносна стабилизација, изградените односи меѓу заедниците и поставените долгорочни темели на

соработка и просперитет покажуваат дека Република Македонија и нејзините граѓани имаат капацитет и волја успешно да заокружат еден процес, кој е во фокусот на нивното внимание и напори, силно поддржан од европските партнери. Доколку резултатот постигнат во изминатите четири години од потпишувањето на Рамковниот договор може барем во дел да го симболизира ефектот од нашето залагање и напор, тогаш малку кој може да се сомнева во успехот на сегашното фокусирање на економијата и вработувањето, исполнувајќи ги економските и институционалните критериуми од Копенхаген и Мадрид. Секако, успехот во економската агенда во голема мерка ќе ја детерминира одржливоста на поставените темели на мир и стабилност, што не е ексклузивна одлика само на Македонија. Оттаму, залагањето за интензивирање на економската активност, покрај целта за намалување на високата невработеност и постигнување на долгоочекуваниот резултат на започнатите реформи има и пошироко значење на демократските процеси.

И тука, како и во претходната, условно, фаза од транзицијата, заокружена со имплементацијата на Рамковниот договор, ползувањето на искуствата од новите членки е од исклучително значење како за Македонија така и за Европа. Најблизок (географски) пример за економскиот ефект на статусот кандидат т.е. укажаната шанса за оправдување на довербата е Бугарија. Оваа земја, за само неколку години по стекнувањето со овој статус (1997) остварила кумулирана стапка на економски раст од неверојатни 40%. Со слични показатели за овој период може да се пофали и Романија, а за сликата да биде целосна, кај сите земји од оваа група датумот на добивање на статусот е подвлечен во сите читанки за применета економија како точка на неколкукратен скок на странските директни инвестиции. Што би значело тоа за Македонија, не треба многу да се говори. Искуството е тука, а Европа треба и мора да продолжи да го ползува секој механизам, политика, однос и инструмент што покажал резултат кај денес веќе новите членки.

Какви се очекувањата на Македонија од Брисел, особено во ноември и декември оваа година? Реално и објективно – позитивни. По првичната еуфорија и делумниот студен туш со пораките од НАТО, јавноста, и домашната и европската, полека го кристализира своето очекување за мислењето на Комисијата. Од временска дистанца на само неколку недели потоа, чувствувам слобода да кажам дека пораката од НАТО дојде во вистински момент, кога ни е потребно приземно размислување и целосно искористување на периодот што преостана за преземање на дополнителен дипломатски напор. Велам, во вистински момент, бидејќи занесеноста во извесното, придонесе во намалување на свеста кај пошироката јавност и политичките субјекти за дејствување во рамките на еднаш веќе остварениот широк консензус. Оттаму, и последниот политички дијалог во Брисел и динамизирањето на јавната расправа околу уставните амандмани за реформа на

судството, се добар инпут во напорите за (ре)афирмирање на нашите постигнувања и резултати во пресрет на мислењето на Комисијата. А тоа, веќе извесно треба да биде позитивно, со доста забелешки и критика. Па, и тоа е добро, особено ако се земе објективна дистанца и се погледне појдовната точка на процесите во 1991год., опкружувањето во кое тие се спроведуваа до 2001год., како и тоа дека, конечно, како репер т.е. споредбена основа ги имаме дефинираните современи европски критериуми и реалност. Тоа, секако не значи дека треба да ни се прогледува низ прсти, туку повеќе како индикатор за нас самите колку и што ,всушност, сме постигнале, погледнувајќи низ објективни очила во блиското минато.

Како и да е, никој, па ниту најголемите идеалисти, не треба да очекува дека статусот на кандидат ќе го добиеме само затоа што Европа има симпатии кон Македонија. Неспорно, симпатиите играат одредена (поголема или помала) улога во донесувањето на политичката одлука на Европскиот совет за доделување на статус на кандидат. Сепак, тие мора да бидат поткрепени со реално постигнување на, во оваа фаза, политичкиот критериум за членство кој определува функционални демократски институции, владеење на правото и почитување на човековите и правата на малцинствата. И тука, Рамковниот договор т.е. Уставот, законите и практиката се нашиот најголем адут. Очекувано, како услов за утврдување на датумот за почеток на преговорите, Унијата ќе го посочи спроведувањето на претстојните парламентарни избори и целосното почитување на демократските принципи и вредности. И тоа е прифатливо за земјата, но доколку остане во рамките на услов за утврдување на датумот и ништо повеќе од тоа. Впрочем, Македонија и досега, барем што се однесува до парламентарните избори, го покажа својот демократски капацитет и свест за мирна транзиција на власта од позицијата кон опозицијата. За досието претседателски и локални избори сега веќе е непродуктивно да се дискутира, иако и тука можат да се издвојат аргументи во прилог на генералното почитување на демократските принципи и процедури.

Сето претходно споменато е одраз на умерен оптимистички поглед кон она што не очекува во ноември и декември. Евентуалното одложување на одлуката за доделување на статусот кандидат ќе има неспорен негативен ефект како врз земјата, така и врз поширокиот регион. Особено сега, по последниот Совет на министри во Луксембург и заклучокот на Работната група за Хрватска, која оцени дека оваа земја во целост соработува со Трибуналот во Хаг, сето тоа, во заднина на австриското противење (па, компромис) за почетокот на преговорите со Турција. Негативен ефект врз напорите на Меѓународната заедница за затворање на косовското прашање, со решение прифатено од Белград и Приштина. Опасноста од камбек на националистите и радикалите, кои никогаш, всушност и не беа искоренети од тамошната политичка сцена ќе претставува вистински удар не само

за преговорите околу Косово туку и за сиот мировен напор (и пари) кои Европа, САД и целата Меѓународна заедница ги вложија во изминатата деценија. Успешниот пример со Македонија, каде тешкоостварениот компромис со националната гордост во интерес на долгорочната стратешка цел носи конкретен резултат во форма на дефиниран статус на кандидат, може да придонесе многу во промената на перцепцијата на широките народни маси во Србија, за кои НАТО и Европа сé уште се злосторници и непринципиелни партнери.

Дополнително, гледајќи ги процесите на европската и евроатлантската интеграција како блиску поврзани според целите, критериумите и членките, не е неразумно да се очекува конкретизација на определбата за поддршка, пред сѐ, од партнерите во глобалната антитерористичка коалиција.

На крајот, Македонија е цврсто определена да продолжи со спроведување на реформите кои водат кон целосно исполнување на критериумите за членство, и не заради Брисел, туку, пред сѐ, заради самата себе. Современа, демократска и економски просперитетна Македонија е успех на сите нејзини граѓани, успех на сонувачите на сонот на Шуман, успех на Европската унија.

**Abstract**

The political, economic and social transition had significant impact on everyday live of people from countries that have undergone these processes. Particular attention is given to young generation of Macedonia whose responsibility for high economic and social price that inevitably is (and will be) paid comes as unwanted heritage, left from previous generations. The process of European and Euro – Atlantic Integration has provided us with necessary argument to enforce radical agenda of changes in widely accepted and for half century nourished passive attitude towards one's own future. This agenda, combined with strong will, intense dynamics and knowledge gained Europe wide is our best input on the path to achieve set strategic goals. The formula has proven to be success in our recent past (EU Questionnaire) and, undoubtedly, is our key argument for facing strict European assessors. Therefore, we would accept nothing less than we deserve and that is fair chance, possibility to confirm that we can meet the criteria and be one of the equals in our European Family of Nations.

# „СОЛИДАРНОСТ“ како одраз на желбите на народите од Источна Европа за нова обединета Европа

Анета Стојановска

На бродоградилиштето во Гдањск, Полска, на 31 август 2005 година, беше одбележана 25-годишнината од започнувањето на борбата на пресираните граѓани против комунизмот. Фактот дека на исто место се собраа некогаш угнетените народи и претставниците на државите од слободниот свет, претставува дополнителен аргумент за значењето, кое го имаше електричарот, Лех Валенса[1] и синдикатот „Солидарност”, во креирањето нова, демократска претстава за светот во кој живееја државите од Источна Европа.

Во редовите кои следат, ќе биде даден осврт на значењето на синдикалното движење „Солидарност”, во рушењето на комунизмот и креирањето на нови односи помеѓу државите на европскиот континент. Целта е преку прегледот на жртвата, која ја дадоа работниците од бродоградилиштето во Гдањск, да се укаже на потребата од нова енергија, произлезена од „обичниот човек”, а во функција на европското заедништво и демократската иднина на сите држави на „стариот континент”.

*Наследството на „Солидарност”*

Во балтичкото пристаниште Гдањск, во присуство на 20-тина државни и владини претставници од целиот свет, на 31 август 2005 година, беше одбележана 25-годишнината од создавањето на „Солидарност”, првиот независен синдикат во комунизмот.

Меѓу гостите на прославата, присуствуваа премиерите на Република Македонија, на Бугарија, Белгија, Хрватска, Чешка, Естонија, Финска, Летонија, Литванија, Холандија, Словачка и Шведска, како и претседателите на Грузија, Германија, Унгарија, Србија и Црна Гора и Украина, претседателот на Европската комисија Жозе Баросо и заменик-претседателот на Европскиот парламент Јацек Саруш-Волски. Присуството на овие истакнати политички фигури, всушност е најголема потврда за значењето на „Солидарност”, не само за Полска и за државите од Источна Европа, туку за целиот европски континент, кој во овој период се соочува со поинакви предизвици. На одбележувањето на 25-годишнината од формирањето на синдикалното движење, претседателите на влади и шефовите на држави од Централна и Источна Европа, потпишаа заедничка Декларација во која се предлага 31 август да биде прогласен за Ден на солидарноста и слободата во рамките на Обединетите нации.

[1] Лех Валенса е роден на 29 септември 1943 година, во местото Попово, во Полска. Тој е поранешен политичар, поранешен синдикалец, борец за човекови права и, исто така, поранешен електричар. Тој, како основач на „Солидарност”, првиот независен синдикат во советскиот блок, е добитник на Нобеловата награда за мир, во 1983 година. По падот на комунизмот, Валенса беше избран за претседател на Полска. Тој, таа функција, ја извршуваше од 1990 до 1995 година.

„Солидарност го урна комунизмот без ниту еден истрел и без крвопролевање", изјави во Гдањск историскиот лидер на полскиот синдикат и поранешен претседател на Полска, Лех Валенса. Тој потсети дека во тоа време во Полска биле распоредени околу 200.000 војници, а долж нејзините граници имало уште еден милион.[2] Истовремено, Валенса осврнувајќи се на минатите времиња, не пропушти да ја спомене и улогата на католичката црква, во рушењето на комунизмот. Тој, заблагодарувајќи му се на папата Јован Павле Втори, потсети на неговата силната желба за еден демократски свет. Низ призмата на денешните односи во Европската унија, во името на луѓето кои ја покренаа благородната идеја, Валенса потенцираше дека Европската унија, треба да се издигне над тесноградите интереси на нејзините големи држави и до крај да ја резлизира идејата за европското заедништво. Како што, доколку не се родеше „Солидарност", немаше да бидат „скршени забите на советската мечка", така, доколку „не престанат несогласувањата помеѓу европските држави", нема да се оствари сонот за големото европско обединување.[3] Оваа силна поента, произлезена од говорот на Лех Валенса, упатува на заклучокот дека на Европа и треба нова сила, свежа мисла, која наспроти дневните конфронтации, ќе успее да го спроведе сонот на Аденауер, на Шуман, на Кол, на Митеран, на Моне...

[2] Види: http://www2.dw-world.de/macedonian/temamace/1.152730.1.html, 20.09.2005 година

[3] Види: http://www.pbs.org/weta/forcemorepowerful/poland/ 20.09.2005 година.

*Корените на „Солидарност"*

„Солидарност", во раните осумдесети години на 20. век стана прва независна синдикална организација во рамките на советскиот блок. “Солидарност” беше формиран во септември 1980 година, но истиот како резултат на жестокиот притисок од страна на тогашната комунистичка власт, во декември 1981 година беше суспендиран. Со налетот на идејата за демократски промени во последната декада на 20.век, беше возобновено движењето, со што истото прерасна во прва опозициска сила, која ќе учествува на слободни и демократски избори, во некогашниот советски блок, а нејзиниот лидер ќе биде првиот посткомунистички претседател на Полска.[4]

Корените на „Солидарност" можат да се најдат, во далечната 1976 година, кога, во Полска од страна на поголема група дисиденти, се формира „Работничкиот комитет за одбрана" (КОР).[5] По серијата штрајкови организирани од страна на КОР, водачите на ова движење се уапсени од страна на властите во Полска. Меѓутоа, наспроти таквиот чекор на полската комунистичка власт, поддржувачите на КОР, продолжуваат со својата дејност, која се состои во поддршка на водачите и барања за правичен третман. Исто така, од пазувите на КОР, во однос на изворната идеја за подобрување на правата на полските работници, во 1979 година, беше промовирано „Поглавјето за работничките права".

[4] Види повеќе на http://www.britannica.com/nobel/micro/555_63.html, 20.09.2005 година

[5] За „Работничкиот комитет за одбрана" (KOR), види повеќе на: http://www.solidarity.gov.pl/, 20.09.2005 година.

Во 1980 година, за време на новиот бран работнички незадоволства, во бродоградилиштето „Ленин", во Гдањск, беше организиран најсериозниот отпор против намерите на владата за реорганизирање на работничките услови и права. Околу 17.000 работници, под водство на Лех Валенса, забарикадирани на своите работни места, го изразуваат својот револт против намерите на полските власти.[6] Во средината на август 1980 година, во Гдањск, се формира „Меѓуфабрички штрајкувачки комитет". Задачата на ова тело е да ги координира серијата нови изблици на работнички незадоволства во Гдањск и во други градови низ Полска. „Меѓуфабричкиот штрајкувачки комитет", исто така, во овој турбулентен период, излегува со листа на барања упатени до властите, кои во голема мера се поклопуваат со „Поглавјето за работничките права", промовирано од страна на КОР. На 30 август, како резултат на политичката силина која ја имаа штрајкувачите, владата попушти пред нивните барања и беше постигнат договор, со кој беше загарантирано правото на штрајк на независните унии на синдикати, како и правото на слободна вероисповед и дел од корпусот политички права.

„Солидарност", формално беше основан на 22 септември 1980 година, кога делегатите на 36 регионални синдикати, се состанаа во Гдањск и се обединија. КОР, пак, исто така, стана дел од новата синдикална организација. Делегатите на состанокот го избраа Лех Валенса за лидер на „Солидарност". Беше формиран и одвоен синдикат на земјоделските работници, кој го носеше името „Земјоделска солидарност". До почетокот на 1981 година, значи неполна година по формалното основање, „Солидарност" имаше повеќе од 10 милиони членови. Со тоа, синдикатот беше најлегитимната организација, која ги застапува правата на полските работници.[7] Меѓутоа, паралелно со растот на „Солидарност", тогашната полска комунистичка власт, под водство на Војцех Јерузелски презема серија мерки, кои имаат за цел да го уништат полското работничко движење. Врв на ваквата практика, беше воведувањето на т.н. „воен закон", со кој беше суспендирана работата на „Солидарност", а лидерите беа уапсени. Така, заврши првата епоха на оваа синдикална организација.[8] Иако, формално забранета, а лидерите во затвор, сепак, граѓаните на Полска, беа сведоци и покренувачи на идејата за слободата, која неполна декада потоа, ќе биде и практично еволуирана.

„Солидарност", го означи почетокот на крајот на комунизмот во Полска и во целиот комунистички блок. Во таа насока, пак, повторното раѓање на „Солидарност", во април 1989 година, како единствена политичка алтернатива на комунистичка власт, претставуваше почеток на борбата на граѓаните од Источна Европа за остварување на вредностите на либералната демократија и за интегрирање на остатокот од Европа во Европската унија.

## *Изворната смисла на "Солидарност" и иднината на Европската унија*

Создавањето на полското синдикалното движење без сомнение е

[6] Види:http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2005/08/30/AR2005083001550.html, 20.09.2005 година

[7] Види:http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4199322.stm, 20.09.2005 година

[8] Ибид.

силна потврда за истрајното чекорење на народите од Источна Европа кон остварување на идејата за солидарност, слобода и обединувањето на “стариот континент”. Во таа смисла, движењето “Солидарност” претставува патоказ за тоа колку енергија и жртви се подготвени луѓето да положат за остварување на една благородна идеја која води до посветло утре. Ова синдикално движење е доказ дека вековниот сон може да биде стварност и дека со посветеност и истрајност се победуваат и најголемите противници, државниот поредок во овој случај.

Денес, кога Европската унија се соочува со голем број предизвици, примерот на “Солидарност” силно посочува на позитивниот исход доколку цврсто и истрајно се опстои на патот во остварувањето на една идеја.

Европската унија денес се соочува со искушенија како што се исходот од референдумот за Договорот за Европски устав во Франција и Холандија, скептицизмот на Велика Британија за иднината на Унијата или дилемите околу интегрирањето на балканските држави и Турција.

Во овие мигови за Европската унија, наследството на “Солидарност” неминовно упатува на констатацијата дека е потребно да се изнајде нова сила, која преку примерот на Валенса ќе успее да се издигне над тесните интереси на државите и ќе успее да го заокружи процесот на обединување на европскиот континент. Прославата во Гдањск е потсетник за начинот на кој Европејците треба да им пристапуваат на проблемите со кои се соочува ЕУ, како што тоа го правеа членовите на Солидарност, во битката за извојување на слободата и демократијата.

**Abstract**

Poland celebrated 25th anniversary of the founding of the “Solidarity” trade union. The birth of the “Solidarity” in a Polish shipyard 25 years ago represented a resounding victory of freedom over the communism. The anniversary celebrations had brought together several European leaders as well as 30 prime ministers and deputy prime ministers of central and eastern European countries. Among foreign leaders that attend were the head of EU Commission Jose Manuel Baroso and German President Horst Koehler.

The founding of “Solidarity” movement is now seen as the beginning of the end of the communist rule in Europe. On August 14 1980, Lech Walesa, a labor activist scaled the gates of the “Lenin” shipyard in Gdansk and called for workers there to strike. The workers set down their tools for two weeks and a committee led by Walesa negotiated with the communist government, on August 31, 1980 that provided “Solidarity” with the right to create an independent labor movement. This led to peaceful fall of communism in Poland. Within months of its establishment “Solidarity” had become a national political movement claiming 10 million members. The “Solidarity” movement and Lech Walesa, the former president of Poland, Nobel peace price winner and the founder of “Solidarity” trade union, had played a key role in the collapse of communism.

# Европски омбудсман

Искра Аќимовска Малетиќ

*1. Вовед*

Поднесувањето на апликацијата на Република Македонија за членство во Европската унија на преден план ја истакнува заштитата на човековите слободи и права. Функционирањето на македонскиот омбудсман (народен правобранител на Република Македонија) веќе шест години повеќе или помалку вроди со плод. Меѓутоа, патот кон Европа и членството во Европската унија ќе значи актуелизирање на европскиот омбудсман - како заштитник на правата на македонските граѓани не само на територијата на државите кои во моментов се во рамки на Европската унија, туку и на територијата на нашата држава.

Омбудсманот е добро позната демократска институција во светот, која е карактеристична за поголемиот број држави кои имаат или се стремат да имаат развиена демократија. Омбудсманите, кои во различни држави во светот постојат на национално или регионално ниво ги штитат правата на граѓаните од лошо управување (maladministration) на државните органи, при што тие немаат моќ на казнување, односно нивните одлуки (препораки, мислења и укажувања) не се задолжителни за органите кон кои се насочени. Воопшто не е спорно значењето кое оваа демократска институција ја има во поголемиот број држави во светот каде успешно функционира. Меѓутоа, токму постоењето на една институција од типот на европскиот омбудсман, кој опфаќа огромна територија, територија на Унија составена од поголем број држави, а притоа има надлежност кон институциите и телата на Унијата, ја прави оваа институција уште поспецифична и поинтересна за проучување.

За да се започне посериозно истражување на една институција од типот на европскиот омбудсман би морало барем накратко да се елаборираат основните карактеристики на кои се базира Европската унија, а кои ја интересират проблематиката на европскиот омбудсман.

Со Мастрихтскиот договор на Европската унија, склучен 1993 година се воведува државјанството на Унијата за секое лице кое има националност на земја - членка на Унијата. Европските државјани имаат повеќе права меѓу кои правото на движење и престојување на територијата на Унијата, правото на гласање и учество како кандидат во општинските и парламентарните избори за Европскиот парламент, пружање дипломатска помош за европските државјани од страна на властите на која било земја-членка кога и да се надвор од Унијата и нивната земја и кога нема дипломатско претставништво во кон-

кретното место, право на жалба до Европскиот парламент како и право на секое физичко и правно лице, кое престојува или има претставништво во земја -членка, да се жали до европскиот омбудсман. [1]

Седиштето на европскиот омбудсман се наоѓа во Стразбур.

Во натамошното излагање ќе се задржиме на некои основни карактеристики на европскиот омбудсман, за да може пореално да ја претставиме оваа институција.

## *2. Избор и разрешување на европскиот омбудсман*

европскиот омбудсман се избира од страна на Европскиот парламент за времетраење на неговиот мандат од пет години, со право да биде реизбран.[2] За европски омбудсман се избира лице кое е европски државјанин и кое ги има сите граѓански и политички права, кое нуди гаранција за независност, ги исполнува условите кои се бараат за вршење на највисоката судска функција во неговата држава и кое има потврдена компетентност и искуство за да ги врши обврските на омбудсманот.[3] На почетокот на секој мандат претседателот на Парламентот дава оглас за номинации за омбудсмани, кој се објавува во службено гласило на Европската заедница и во кое се определува временски рок за поднесување на номинациите. Номинациите мора да имаат поддршка од минимум две третини од членовите кои се националности на најмалку две земји-членки. Секој член може да поддржи само една номинација. Потоа номинациите се доставуваат до одговорните комитети, кои можат да бараат да ги слушнат кандидатите, по што листата од прифатливи номинации се поднесува до Парламентот за да се изврши тајно гласање. Доколку ниеден од кандидатите не биде избран во првите два круга единствено двата кандидата кои добиле најголем број гласови во вториот круг може да продолжат понатаму. Доколку повторно е нерешено постариот кандидат ќе има предност.[4]

За прв европски омбудсман е избран Jacob Soderman во јули 1995 година, кој повторно бил избран во 1999 година. По неговото заминување во пензија, на 15 јануари 2003 година за втор европски омбудсман е избран Nikiforos Diamandouros од Грција.[5]

Доколку европскиот омбудсман повеќе не ги исполнува условите што се бараат за извршување на неговите обврски или доколку има посериозни пропусти во неговото работење, една десетина од членовите на Европскиот парламент може да бараат негово разрешување. Барањето се доставува до одговорниот комитет кој ако одлучи дека се основани причините за

[1] The Treaty on European Union, [извор од интернет], http://en.wikipedia.org/wiki/Maastricht-treaty

[2] Treaty establishing the European Community, член 195, [извор од интернет], http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre203.html

[3] Rules of procedure of the European Parliament, Provisional edition – July 2002, Annex X, Performance of the Ombudsman's duties, член 6, stav 1 и 2, [извор од интернет], http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BRULES-EP%2B2...

[4] Rules of procedure of the European Parliament, Provisional edition – July 2002, правило 177, став 1, 2, 3, 4, 5, [извор од интернет], http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BRULES-EP%2B2...

[5]. [извор од интернет], http://www.europarl.eu.int/comparl/peti/election/results/default-en.htm

негово разрешување поднесува извештај до Парламентот. Доколку европскиот омбудсман побара, тој може да биде сослушан пред извештајот да биде даден на гласање во Парламентот. По завршување на дебатата во Парламентот се донесува одлуката за разрешување на европскиот омбудсман со тајно гласање, меѓутоа претходно треба да биде обезбедено присуство на половина од членовите на Парламентот.[6]

### *3. Постапување на европскиот омбудсман*

Европскиот омбудсман постапува во согласност со членот 195 од Договорот за основање на Европската заедница (Treaty establishing the European Community), Статутот на омбудсманот (The European Ombudsman Statute), Договорот за основање Европска заедница за јаглен и челик (Treaty establishing the European Coal and Steel Community) и Договорот за основање Европска заедница за атомска енергија (Treaty establishing the European Atomic Energy Community). Врз основа на искуството на канцеларијата на европскиот омбудсман биле донесени нови одредби за имплементација на 8 јули 2002 година, кои влегле во сила на 1 јануари 2003 година.[7]

Согласно претходно наведената регулатива европскиот омбудсман постапува по претставки од кој било државјанин на Унијата или кое било физичко или правно лице кое престојува или има претставништво во земја- членка, кога станува збор за maladministration - лошо управување на институциите и телата на Заедницата, освен на Судот на правдата или Судот во прв степен во вршењето на нивната судска функција.

Во духот на институцијата омбудсман, која ги има своите корени во скандинавските земји, а во поново време се позастапена е во државите во светот, европскиот омбудсман ги врши своите обврски во комплетна независност, во општ интерес на заедниците и во интерес на граѓаните на Унијата. Притоа во вршењето на своите обврски тој не бара, ниту прима инструкции од која било влада или друго тело.[8]

Европскиот омбудсман постапува по претставки за кои смета дека се основани, по сопствена иницијатива или по поднесени претставки директно до него или преку член на Европскиот парламент, освен доколку наведените факти се или биле предмет на судска постапка. По приемот на претставката европскиот омбудсман со писмо го информира подносителот за процедурата која се презема по неговата претставка, вклучувајќи го името и телефонскиот број на правниот советник кој го работи предметот. Следниот чекор е да се испита дали претставката е во надлежност на европскиот омбудсман.

[6] Rules of procedure of the European Parliament, Provisional edition – July 2002, Annex X, правило 178, [извор од интернет], http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BRULES-EP%2B2...

[7] Одредби за имплементација на 8 јули 2002 година, кои влегле во сила на 1 јануари 2003 година,” Службен гласник” од 19 октомври 2002 година (Official Journal C 252/24).

[8] Rules of procedure of the European Parliament, Provisional edition – July 2002, Annex X, Performance of the Ombudsman’s duties, член 9, [извор од интернет], http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT%2BRULES-EP%2B2...

Согласно член 3(2) од Статутот на омбудсманот, службениците на институциите и телата на Заедницата мора да сведочат на барање на омбудсманот; тие ќе зборуваат врз основа и во согласност со инструкциите дадени од нивната администрација и ќе продолжат да бидат обврзани на нивна обврска за професионална тајност. Во истиот член предвидено е дека институциите и телата на Заедницата имаат обврска да го снабдат омбудсманот со која било информација која тој ја побарал и ќе му обезбедат пристап до досиејата. Единствено можат да одбијат ако на пропишан начин е предвидено дека постои основа за тајност на податоците. Притоа институциите и телата на Заедницата ќе овозможат пристап до документи кои потекнуваат од земјите-членки и кои се класифицирани како тајни, согласно закон или правила, само ако земјата-членка претходно дала своја согласност. Исто така, институциите и телата на Унијата можат да обезбедат пристап до други документи кои потекнуваат од земја-членка дури откога ќе ја информираат земјата за тоа. Во текот на 2001 година Европскиот парламент усвоил резолуција со која го дополнил членот 3 (2) од Статутот[9], при што во текстот донесен од страна на Европскиот парламент наведено е дека институциите и телата на Заедницата ќе имаат обврска до европскиот омбудсман да достават какви било информации кои ги бара од нив и да му дозволат да консултира и прави копии на кои било документи. Притоа под документ се подразбира било која содржина (напишана на хартија или зачувана во електронска форма како звук, визуелен или аудиовизуелен запис). Тие ќе му овозможат пристап до сите документи кои потекнуваат од земјите-членки по информирање на конкретната земја-членка. Во сите случаи кога документите се подведени како тајни или доверливи, согласно член 4 од Статутот, европскиот омбудсман не смее да ја објави содржината на тие документи. Покрај тоа, предвидено е дека службениците на институциите и телата на Заедницата ќе сведочат на барање на омбудсманот и дека ќе дадат целосна и вистинита информација.

Доколку во текот на своето постапување европскиот омбудсман утврди постоење на maladministration – лошо управување тој ќе се обрати до конкретната институција на која, согласно член 3 (6) од Статутот на европскиот омбудсман, ќе и определи рок од три месеци за да го информира за својот став. Институцијата или органот кон кои е насочено обраќањето на европскиот омбудсман упатува детално мислење, кое може да содржи прифаќање на одлуката на омбудсманот и опис на мерките преземени за имплементирање на препораките. Доколку институцијата или органот на Заедницата не одговорат задоволувачки на предлог-препораката на европскиот омбудсман, членот 3(7) од Статутот на европскиот омбудсман предвидува можност да упати извештај до Европ-

[9] На 6 септември 2001 година Европскиот парламент усвоил резолуција со која го дополнил членот 3 (2) од Статутот, кој се базира на извештај на комитетот за уставни односи (известувач Tereza Almeida Garet) A5-0240/2001-PE 294.729DEF.

скиот парламент и до соодветната институција или тело.

На крајот на годината европскиот омбудсман поднесува годишен извештај до Европскиот парламент за резултатите од неговите истраги[10], со што го информира за поднесените претставки до него и покренатите истраги по сопствена иницијатива, но, пред сè, за утврдените неправилности во работењето на институциите на Заедницата со цел, превентивно да се дејствува во иднина да се спречи нивно повторување.

### *3.1.Критериуми за основаност на претставките*

Европскиот омбудсман може да постапува по претставки кои се во негова надлежност и кои ги задоволуваат критериумите за основаност. Имено, согласно член 195 од Договорот за основање на Европската унија, европскиот омбудсман може да води истраги кога ќе има основа за тоа. Во некои случаи може да нема значајна основа за да започне истрага иако претставката е основана. Доколку претставката веќе била предмет на постапување од страна на Комитетот за петиции на Европскиот парламент, омбудсманот ќе оцени дека нема основа да започне истрага, доколку не се презентира некој нов доказ.

За да може европскиот омбудсман да започне постапка по поднесена претставка, истата мора да задоволува одредени критериуми за основаност. Имено, авторот и предметот на претставката треба да бидат познати, претставката мора да биде поднесена во рок од две години од кога подносителот се запознал со фактите на кои истата се базира, претставката претходно мора да била предмет на разгледување од соодветната институција или тело на која се однесува, а во случај претставката да се однесува на односите помеѓу институциите, телата на заедницата и нивните службеници можноста за поднесување внатрешни административни барања и претставки мора да биде искористена пред поднесување на претставката до европскиот омбудсман. За да постои основаност за постапување на европскиот омбудсман, претставката не треба да се однесува на случаи за кои е во тек судска постапка или за прашања кои се однесуваат на начинот на судењето на судовите[11].

### *3.2.Причини за непостапување поради ненадлежност*

Европскиот омбудсман нема да постапува по претставката поднесена до него, односно истата ќе биде надвор од негова надлежност, ако подносителот не е личност која има право да поднесе претставка, ако претставката не е насочена против институција или тело на Унијата, ако претставката е против Судот на правдата или Судот од прв степен за вршење на нивната судска функција и ако не се однесува на можно

[10] Treaty establishing the European Community, член 195, [извор од интернет], http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre203.html

[11] The European Ombudsman Statute, чл. 2.3, чл. 2.4, чл. 2.8, чл. 1.3 [извор од интернет], http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute/htm

постоење на maladministration - лошо управување.

Доколку претставката е надвор од надлежноста на европскиот омбудсман или истата е неоснована, омбудсманот, едноставно, не ја отфрла, туку секогаш се обидува да му даде совет на подносителот до кое друго тело може да се обрати. Ако е возможно омбудсманот ја доставува претставката директно до друго надлежно тело со претходна согласност од подносителот. Покрај тоа, во некои случаи може да ги советува граѓаните да поднесат претставка до национален или регионален омбудсман.

### *4. Maladministration и Кодексот за добро однесување на администрацијата*

Повеќе работи и постапувања можат да се сметаат за maladministration како што се: административни неправилности, административни пропусти, злоупотреба на положба, немарност, незаконско постапување, нефер постапување, неправилно или некомпетентно постапување, дискриминација, неизбегнато одложување или одбивање на информации.[12] Меѓутоа, со цел да одговори на барањето на Европскиот парламент за јасна дефиниција за maladministration европскиот омбудсман во Годишниот извештај за 1997 година, ја понудил следната дефиниција:"maladministration (лошо управување) се јавува кога државните органи не постапуваат во согласност со правилото или принципот по кој се обврзани да постапуваат". Во 1998 година Европскиот парламент усвоил резолуција со која ја прифатил оваа дефиниција, а во текот на 1999 година со размена на согласност помеѓу омбудсманот и Комисијата било утврдено дека Комисијата, исто така, се согласила со оваа дефиниција[13]. Значењето на европскиот омбудсман во отстранувањето на повредите на човековите права, кога постапува по поднесените претставки и по сопствена иницијатива, е големо, но уште позначајно е неговото искуство кое се стекнува во текот на неговото функционирање, а кое доведува до создавање реални претпоставки за давање конструктивни предлози во насока на создавање поефикасна, побрза и похумана администрација на Европската унија. Во таа смисла, во ноември 1998 година, омбудсманот започнал истрага по сопствена иницијатива за односот на службениците во различни институции и тела на заедницата со јавноста. Делот за основните права во Европската унија, прокламиран на Самитот во Ница во 2000. година, ги содржи фундаменталните права на државјанството, правото на добра аминистрација и правото на жалба до европскиот омбудсман против maladministration. Всушност, со Кодексот се има намера подетално да се објасни што значи во практиката делот за правото на добра администрација. На 6-ти септември 2001 година Европскиот парламент ја усвоил резолуцијата за донесување на Кодексот за добро административно однесување, кој

[12] Mr. Jacob Soderman, The Role of the European Ombudsman, 6th Meeting of European National Ombudsman, Jerusalem, Israel, September 9-11, 1997

[13] The European Ombudsman Annual Report 2002, стр. 18

институциите и телата на Европската унија, нивната администрација и нивните службеници би требало да го почитуваат во нивните односи со јавноста.

Кодексот за добро административно однесување е насочен кон европските граѓани и државните службеници и со него им се укажува на граѓаните што можат да очекуваат од администрацијата и државните службеници како и на принципите врз кои службениците треба да ја вршат својата работа во односите со граѓаните. Имено, тие треба да постапуваат во согласност со законите на Унијата, да не постои дискриминација во нивното постапување, да не ја злоупотребуваат службената положба, да се независни и непартиски, објективни, да постапуваат фер, да даваат совети и да одговараат на писмата на јазикот на граѓаните. Доколку претставката на граѓанинот е доставена до оддел или сектор на институцијата кој не е надлежен да постапува по неа, постои обврска на службеникот претставката да ја достави до надлежен сервис на институцијата. Согласно Кодексот, постои обврска за службениците да донесуваат одлуки во разумен рок, да ја наведат основата за донесување на таквата одлука, поука за можноста да поднесат жалба, известување дека е донесена одлуката и постои обврска за заштита на податоците. Секој што ќе се обрати до институциите има право да биде сослушан и да поднесе изјава како и да се жали до европскиот омбудсман.

## *Наместо заклучок*

Можеби бројот на претставки по кои постапува европскиот омбудсман е мал во споредба со големата популација на Европската унија, но мора да се има на ум дека секој случај, по кој се постапува, има превентивен ефект, кој отвора пат за подобра постапка и позитивен резултат во илјадници случаи кои доаѓаат во иднина. Заради споредба, интересно е да се спомене дека бројот на случаи по кои целосно се постапува секоја година од страна на Првостепениот суд, речиси е ист со бројот на предмети по кои постапува европскиот омбудсман. [14]

Честопати како резултат на постапувањето на европскиот омбудсман може да се утврди дека не постои maladministration. И, навистина, јавната администрација честопати мора да донесе одлуки кои не ги задоволуваат сите. Меѓутоа, крајниот резултат на постапувањето на европскиот омбудсман, кога не е утврдено постоење на maladministration не претставува секогаш негативен резултат за подносителот, кој барем добива целосно објаснување што се случило или поука каде може да се обрати заради задоволување

[14] The European ombudsman Annual Report, 2002, стр. 11, (за седум години канцеларијата на европскиот омбудсман примила повеќе од 11.000 претставки од кои 70% биле надвор од неговата надлежност. Во повеќе од 5.000 претставки, тие биле препратени до надлежниот орган или граѓанинот бил советуван каде да побара помош. Речиси по 1.500 претставки биле покренати постапки, вклучувајќи 19 по сопствена иницијатива. Во повеќе од 500 случаи соодветната институција го задоволила правото на граѓанинот. Во повеќе од 200 случаи биле упатени критички оценки заради подобрување на администрацијата во слични ситуации во иднина. Во 50 случаи биле постигнати спогодби, односно биле упатени препораки и посебни извештаи. Во 700 случаи омбудсманот по поведување на постапка утврдил дека не постои maladministration – лошо управување).

на одредено свое право или отстранување на одредена повреда.

Според тоа, европскиот омбудсман, иако нема моќ на казнување и има овластувања како и повеќето национални омбудсмани кои функционираат во светот, а тоа е да препорачува, да сугерира и да поднесува извештаи, неговото значење е уште поголемо во смисла на превентивно дејствување и целосно вклучување во процесот на создавање помодерна и поефикасна европска администрација.

Европскиот омбудсман е еден од правните инструменти, еминентни на европските стандарди, тој е институција за заштита на човековите права и слободи. Со прием на Република Македонија во Европската унија на граѓаните на нашата држава ќе им биде целосно достапен уште еден механизам и инструмент согласно европските стандарди за заштита на човековите права и слободи.

Во овој контекст се поставува прашањето какви би биле релациите на народниот правобранител на Република Македонија, како национален омбудсман со европскиот омбудсман, како институција за заштита на правата на физичките и правните лица од лошото управување на европската администрација. Дали двете институции би претставувале пречка една на друга при остварувањето на своите надлежности или би се надополнувале во заштитата на правата на граѓаните во Република Македонија?

Воопшто не е спорно дека двете институции ги имаат основните карактеристики на институцијата омбудсман, која е широко распространета во светот. Имено, народниот правобранител на Република Македонија и европскиот омбудсман ги штитат правата на граѓаните од maladministration - лошо управување на администрацијата, при што во случај на утврдување неправилност и незаконитост во постапувањето на администрацијата упатуваат препораки, сугестии и мислења за отстранување на истите. Во духот на институцијата омбудсман тие немаат моќ на казнување, односно за непостапувањето на администрацијата по нивните одлуки можат да упатат извештаи до законодавните органи. Имајќи ја предвид надлежноста на народниот правобранител на Република Македонија да ги штити правата на граѓаните, доколку им се повредени од страна на администрацијата на Република Македонија, наспроти европскиот омбудсман, кој ги штити правата на сите физички и правни лица кои се наоѓаат на територијата на Европската унија од maladministration на европската администрација, очигледно е дека при прием на Република Македонија во Европската унија, овие две институции не би можеле да претставуваат пречка една за друга при остварувањето на заштита на правата на граѓаните во Република Македонија. Според тоа не е спорно дека овие две институции имаат надлежност кон различни органи, а од досегашното искуство на европскиот омбудсман со националните омбудсмани во земјите-членки на Европската унија произлегува дека овие две инсти-

туции би се надополнувале при остварувањето на заштитата на правата на граѓаните во Република Македонија, како во поглед на упатување на претставките на граѓаните до надлежниот омбудсман, така и во поглед на целосно искористување на искуствата на европскиот омбудсман, при утврдување на правилата и принципите за добро однесување на јавната администрација во Република Македонија, а сè со цел остварување поефикасна заштита на правата на граѓаните.

**Abstract**

The European ombudsman is an important legal instrument of the European Union, an institution for the maintenance of human rights and freedom. If Macedonia joins the EU, this instrument will be within reach of its citizens, too. Here the questions comes in whether the European ombudsman and the Macedonian Public Prosecutor will hinder each other in the execution of their duties or if their duties will be complementary, since both institutions have similar characteristics and their task is to beware the citizens from maladministration.

# Предизвикот на преговори за членство и институционалниот пристап кон зајакнување на капацитетите

Иван Дамјановски

Мекедонија, во моментов се наоѓа, веројатно, пред најсериозниот предизвик во нејзината современа историја. Прогласувањето за официјален кандидат за членство во Европската унија ќе значи и крунисување на десетгодишниот развоен пат на односи меѓу Македонија и ЕУ, но и отворање на сосема нова развојна перспектива. Додека е неспорно дека кандидатскиот статус е детерминанта за македонската европска иднина, тогаш пристапните преговори дефинитивно ќе го моделираат македонскиот процес на европеизација.

Во исчекување на позитивното мислење за македонската апликација за членство од страна на Европската комисијата кое би резултирало со воспоставување на кандидатски статус на следниот самит на Европскиот совет, сепак мора да се потенцира дека целокупноста на евроинтеграцискиот процес не е процедурално предетерминиран. Самиот кандидатски статус, како што потврдува случајот на Турција, во никој случај не гарантира идно членство во Унијата и покрај тоа што нуди реално и сериозно подгревање на надежите. Моменталната состојба во Европската унија остава простор за најразлична интерпретација на процесот на проширување кој треба да биде исполнет со државите од Западен Балкан. Неуспешниот обид за надградба на апсорпциониот капацитет на ЕУ за примање на нови членки преку зајакната конституционализација практично предизвикува обратен ефект. Редефинирањето на односите и институционалната поставеност внатре проширената ЕУ, сериозно може да го забави и комплицира пристапниот пат на Западен Балкан, вклучително и Македонија. Последиците од последното биг банг проширување се чувствуваат врз јавната поддршка на процесот на проширување во државите-членки што секако има негативни последици и врз македонската апликација.

Сепак, „мислењето на Комисијата во процедурата за проширување е битен чекор, но одлуката дали да се отпочне со преговори за членство пред сѐ е политичка одлука која се носи на највисоко политичко ниво во рамките на ЕУ".[1] Оттука, голем дел од вниманието треба да биде насочен кон Европскиот совет кој ќе ја донесе одлуката кон крајот на годинава. Постојат повеќе причини Советот да даде зелено светло за кандидатскиот статус на Македонија. Најпрвин, високото ниво на несигурност во регионот и полупериферната пози-

[1] Maresceau, Marc. "Pre-accession" во Cremona, Marise (ed.). "*The Enlargement of the European Union*". Oxford University Press, 2003, стр.26

ција во однос на европскиот развој ја тераат Европската унија да заземе јасна и цврста позиција во врска со нејзината улога и цели во регион кој полека се наметнува со својата желба да се појави на преговарачката маса. Доколку тоа не се случи, барем во случајот на Македонија евроеуфоријата која има моментална цврста позиција многу лесно може да премине во длабок евроскептицизам. Оттуѓувањето од европската идеја консеквентно би го намалило влијанието на ЕУ врз регионот во насока на вршење притисок што побрзо да се извршат некои болни или контроверзни реформи. Лидерската позиција на Македонија во Процесот за стабилизација и асоцијација и консеквентно задоволителното ниво на исполнување на политичките критериуми даваат реална основа за антиципација на политички конотираната „награда" - земја- кандидат.

Во крајна линија, вистинската награда е отпочнувањето на преговорите со што започнува и првиот вистински реформски чекор кој треба да го доведе македонското општество во Европската унија. Оттука и потребата на овој текст да укаже на периодот кој би требало драстично да го реформира социоекономскиот скелет на македонската држава. Тука, есенцијално се наметнуваат две теми, техничко-политичките аспекти на процесот на преговарање и институционалната надградба на реформскиот капацитет на државата кој е главниот фундамент на напредокот во процесот на преговарање.

*Процесот на преговарање*

Кандидатскиот статус на една држава не подразбира и моментално отпочнување на преговори. Реализацијата на нацрт- генералната позиција на ЕУ за преговори за членство која ја носи Советот, во крајна линија зависи од пулсот на понатамошниот реформски напредок на замјата- кандидат што, следствено, укажува на можноста за минување на подолг временски период до стартот на преговорите. Под услов Македонија да го добие кандидатскиот статус на крајот на 2005 година, мнозинството експертски прогнози укажуваат на 2006 година како реална рамка за отпочнување на преговори. Во меѓувреме, реформскиот напредок треба да биде инструментализиран со соодветна институционална надградба и дополнително екипирање и зајакнување на административните капацитети. Генерално земено, Македонија во голема мера може да се потпре на претходното искуство на јавната администрација центрирано околу исполнувањето на обврските на Националната програма за апроксимација на законодавството, Акциониот план за европското партнерство и најмногу на процесот на одговарање на прашалникот на Европската комисија. Степенот на инклузивност на јавната администрација во претходно споменатите процеси мора да биде пример за понатамошното максимално утилизирање на сите административни ресурси во ангажманот кој ќе следи во текот на преговорите. Во таа насока, владината „Одлука за формирање на работни групи за подго-

товка на националната програма за усвојување на правото на Европската унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори со Европската унија”[2] е навремена и во претстојниот период ќе мора да добие своја фактуализација и зајакната координација.

Една од клучните грешки кои реално можат да се антиципираат во непосредниот посткандидатски период е занемарувањето на реформскиот процес. Од извонредна важност е во овој период да се изврши мобилизација на ресурсите кон забрзано приближување кон Копенхагенските критериуми со цел да се обезбеди навремено отпочнување на преговорите.Следствено, тајмингот има мошне битна улога. Потребна е кохерентност помеѓу позициите заземени во предпристапниот период и периодот на преговори. Процесот на проширување доаѓа со висока цена и одзема многу време. Оттука, една земја-кандидат би можела многу да изгуби и на економски, но и на политички план, доколку преговорите се почнат прерано со што ќе се манифестира неподготвеност на јавната администрација.

Отворањето на преговори има двојна важност. Од една страна, започнувањето на преговори ќе биде јасен сигнал дека реформската политика на земјата е соодветно проследена и наградена и дека со тоа Македонија цврсто ќе застане на патот кон членство. Ваквото гледиште има и меѓународни, но и домашни консеквенци. На домашен план, импактот кој ваквата одлука ќе го има врз директните странски инвестиции може да биде од пресудно значење. Од друга страна, „важноста на поканата за преговори на домашен план се поврзува со една причина која го доведува во прашање продолжувањето на реформскиот процес: важноста на јавната поддршка. Доколку се претпостави дека членството во ЕУ било искористено како оправдување за тешките реформи кои се спроведени дотогаш, не вклучувањето во ... бранот на проширување би можело да го зголеми народното несогласување со реформскиот процес, реформски ориентираната влада и Европската унија”[3].

Принципиелната цел на преговорите е да ги утврдат главните параметри под кои земјата-кандидат ќе и се приклучи на Унијата. Во сржта на преговарачкиот процес е дефинирањето и детерминирањето на условите според кои ќе се одвива прифаќањето, имплементирањето и зајакнувањето на acquis communautaire (т.е. целокупното законодавство, процедури и правила на ЕУ кои произлегуваат од основачките договори, а се поделени по поглавја) од страна на земјата-апликант.

Од технички аспект, фактичките преговори се спроведуваат во форма на серија на билатерални меѓувладини конференции помеѓу државите-членки на ЕУ и земјата-кандидат. Првиот чекор е таканаречената screening процедура која се состои од детален преглед и објаснување на сите поглавја на

[2] *„Службен весник на Република Македонија“* бр. 30, 6 Мај 2005

[3] Phinnemore, David. *“The Challenge of EU Enlargement”* во Henderson, Karen (ed.).”*Back to Europe:Central and Eastern Europe and the European Union*”. UCL Press, 1999, стр, 83

acquis communautaire. Потоа, се отвораат преговорите кои следат динамика на поглавје по поглавје, при што се започнува со помалку проблематичните поглавја кои полесно би биле затворени. Комисијата предлага заеднички преговарачки позиции за секое поглавје кои треба да бидат едногласно усвоени од страна на државите-членки. Земјата- кандидат, исто така, ја утврдува својата преговарачка позиција за секое поглавје одделно. Преговарачките сесии се одвиваат на министерско ниво или на ниво на заменик (т.е. постојан претставник) од страна на државите- членки и на ниво на амбасадор или главен преговарач од страна на земјата- кандидат. Преговорите резултираат со нацрт- договор за членство кој се одобрува од страна на Советот и Европскиот парламент. По потпишувањето, овој договор за членство подлежи на ратификација во парламентите на сите државичленки на ЕУ, но и на земјата-кандидат. Со стапување на договоротна сила, земјата- кандидат станува членка.

Ваквата навидум едноставна техничка флоскула има своја крајно супстанцијална компонента која во временски рамки во македонскиот случај би опфатила период поголем од пет години. Усвојувањето на ЕУ законодавството е директно условено со неговата доследна, навремена и ефективна имплементација која ќе биде очигледно огромна бариера за македонската администрација во текот на преговорите. Преговорите ќе бидат засновани исклучително на самостојниот напредок на Македонија со што самиот пулс на преговорите ќе зависи од прогресот кон исполнувањето на условите за членство. Константниот мониторинг и евалуација од страна на Европската комисија ќе значи и минимален простор за импровизација со што преговарачкиот процес може да се дефинира како отворен процес чиишто крајни резултати не можат да трпат претходни гаранции. Со оглед на тоа што членството претпоставува прифаќање на правата и обврските кои произлегуваат од системската поставеност на ЕУ и нејзиниот соодветен институционален дизајн, преговарачката позиција на ЕУ ќе инсистира на исполнување и на обврските кои произлегуваат од економската и монетарната унија, како и на целокупно прифаќање и имплементација на Шенгенските acquis; барања кои од сегашна перспектива укажуваат на значително долги преговори суплементирани со значително тежок реформски процес.

Важноста на реформскиот процес за кого повеќе ќе стане збор подолу, во никој случај не треба да ја намали инструменталната улога на преговарачкиот тим, чијашто улога може да биде многу полезна во утврдувањето и презентацијата на преговарачките позиции. Самата композиција на преговарачкиот тим како и позицијата на водач на тимот веќе подолго време е предмет на дебата. И покрај тоа што е многу јасна експертската конотација на членството во преговарачкиот тим, сепак модалитетот на назначување може да предизвика контроверзи. Оттука, чисто експертскиот критериум, покрај очигледната суштинска компаративна предност ,кога ста-

нува збор за техничкиот дел од преговорите, гарантира и определена независност и автономност во процесот на донесување одлуки. Во прилог на оваа теза оди речиси и едногласниот академски и експертски став за неменување на преговарачкиот тим, доколку бележи успех во иницијалните фази од преговорите, со што постојаноста на тимот се издвојува како еден од најбитните критериуми за успешноста на процесот[4]. Политички назначениот преговарачки тим, од друга страна, и покрај моменталниот политички комодитет и кредибилитет, сепак на среден рок мора да се соочи и со перспективата за негова комплетна замена во услови на промени на политичката сцена што во крајна линија може многу да му наштети на транзицискиот атрибут на преговарачкиот процес.

Сепак, целокупноста на успехот на преговорите директно зависи од степенот на координација и брзината на донесување на одлуки на сите нивоа на јавната администрација. Атмосферата во рамките на домашната политичка арена во голема мера може да влијае врз утврдувањето на преговарачките позиции и нивната доследна поддршка. Постои многу силна спрега помеѓу просторот за маневрирање и домашните лимитирања во рамките на преговарачкиот тим. Како што потенцира Инотај, „капацитетот на секоја земја за компромис и договарање на нови (помалку пригодни) обврски се поврзани со нивото на прифатливост од страна на сопствениот политички амбиент и општество"[5]. Во овој контекст, треба да се спомене и улогата која може да ја има тимот во договарањето на транзиторните периоди. Со оглед на тоа што станува збор за најсуптилна проблематика од која во голема мера зависи реформскиот процес во постприемниот стадиум, неопходно е преговарачкиот тим да има исклучително силни аргументи доколку сака да обезбеди поволни транзиторни услови. Овие аргументи ќе мора да бидат поткрепени со стабилна политичка поддршка на домашен терен.

Сепак, тука мора да се потенцира фактот дека во крајна линија преговорите во поголемиот дел случаи значат еднострано преземање на позицијата на ЕУ и нејзина имплементација во домашниот општествен контекст. Имајќи ја предвид големината и капацитетите на Македонија, најчесто македонската администрација ќе мора да се навикнува на вакво сценарио. Во крајна линија, пристапниот период подразбира и приспособување на процесот на донесување на одлуки во ЕУ, но без можност на кој било начин да се влијае врз него. Сосема е реално да се очекува кондиционалноста која веќе е наметната со Спогодбата за стабилизација и асоцијација и со Процесот на стабилизација и асоцијација да биде значително зајакнат со поинтензивно условување. Како што аргументира Инотај, „преговорите за членство во никој случај

[4] Во оваа насока оди и позитивното искуство на словенечкиот експертски преговарачки тим. Неговиот водач, Јанез Поточник беше окарактеризиран како еден од најуспешните преговарачи, што во голема мера се должи и на неговата експертиза која произлегува од долгогодишниот ангажман во јавната администрација, но и во академската сфера.

[5] Inotai, Andras. "The Eastern Enlargements of the European Union". во Cremona, Marise (ed.). "*The Enlargement of the European Union*". Oxford University Press, 2003, стр.94

не се водат исклучително за зачленување. Тие се добра можност за сите држави- членки на ЕУ да се обидат да ги реорганизираат сопствените претходни позиции во рамките на заедницата и да создадат подобри позиции за себе, или, пак, да инсистираат на веќе остварените придобивки”[6]. Искуството од преговорите, водени со државите од Централна и Источна Европа, укажува на доследноста на Европската унија во исполнувањето и на некои крајно технички стандарди. Таквиот притисок и однос на ЕУ кон технички прашања, во определен стадиум, предизвика и револт кај водечките земји- кандидати, кулминирајќи со изјавата на чешкиот претседател Вацлав Хавел дека „историската важност на обединувањето на истокот и западот е надгласана со борби околу јаболки, риби и компири”[7] . Од истите причини и унгарскиот премиер Виктор Орбан ќе изјави дека ЕУ ги третира апликантите „како деца”[8]. Сепак, воспоставената ЕУ практика го условува евентуалното проширување со завршетокот на процесот на приспособување.

Утврдувањето на роковите и провизорните датуми за комплетирање на определени поглавја (benchmarking) и покрај тоа што се утврдуваат во договор со ЕУ- преговарачите, сепак, генерално, се проценка на домашниот преговарачки тим. Овој момент може да манифестира дихотомен негативен ефект. Избрзување и преамбициозна стратегија може многу негативно да се одрази врз угледот на земјата- кандидат, доколку се испостави дека таа не е во можност да одговори на претходно утврдените рокови. Од друга страна, потребен е константен временски притисок кој ќе го канализира реформскиот процес на едно задоволително темпо со што ќе се оневозможи опуштање и административна летаргичност. Во случајот на Македонија од не мала важност е колку таа ќе биде во можност да ја следи Хрватска во процесот на преговори. Првенствено, ова би значело оттргнување од останатите држави од Западен Балкан кои процедурално се поназад и издигнување на индивидуалниот однос со ЕУ на повисоко ниво. Од друга страна, создавањето на компетитивна атмосфера дефинитивно би значело и забрзување на преговарачкиот процес на обете страни со оглед на тоа што никој не би сакал да биде прв на листата со незатворени поглавја.

Дополнителен стимул за поефикасен пристап кон преговорите е и транспарентноста на процесот на преговарање кој се манифестира преку публикација на резултатите од преговорите. Оттука, политичкиот манипулативен простор значително се стеснува и се врши дополнителен притисок врз кандидатите за поголем прогрес. Ваквиот прогрес во голема мера е предетерминиран и од државниот капацитет за лобирање. Треба да се обезбеди минимална поддршка од јавното мислење кај државите- членки. Соочени со отпор или опозиција околу проширувањето со земјите од Запа-

[6] Ibid, стр.96
[7] Цитирано во Peterson, John. и Bomberg, Elizabeth. “Decision-making in the European Union”. Palgrave, 1999, стр.29
[8] Ibid.

ден Балкан на домашен терен, националните министри во корелација со домашното лобирање би можеле да усвојат помалку флексибилни преговарачки позиции. Ваквиот развиток на настаните неспорно би ги успорило преговорите и би го направило нивното затворање уште попроблематично. Доколку се има предвид и фактот дека се додека траат преговорите, сите претходно провизорно затворени поглавја повторно можат да бидат отворени, очигледна е потребата од беспрекорно функционирање на јавната администрација како на домашен план, така и на меѓународно ниво.

### *Како до капацитет за ефективна имплементација?*

Навремената и ефективна реализација на преговарачките позиции во суштина зависи единствено од имплементацијата на реформите, т.е. ЕУ правилата на домашен терен, преку што во крајна линија се евалуира вистинскиот напредок на земјата. Оваа состојба беше и експлицитно прикажана на Европскиот совет во Феира во јуни 2000 год: „како надополнување на пронаоѓањето решенија за преговарачките прашања, напредокот во преговорите зависи од инкорпорирањето на acquis во националните законодавства на земјите- кандидати и особено на нивниот капацитет ефективно да ги имплементираат и зајакнат". Според Кремона, „проширувањето не е само прашање на политичка волја и ефективно преговарање. Претпристапниот процес- претпристапните инструменти и стратегии, вклучувајќи го и скринингот, пристапните партнерства и способноста да се менаџираат фондовите и техничката помош-подразбираат менаџмент и ефективна институционална структура на двете страни"[9].

Суштински, премостувањето на правните и административните разлики со ЕУ- земјите можеби е поголем предизвик од економскиот. За да се обезбеди соодветно функционирање на заедничките закони, неопходно е да се креира ефикасен национален административен систем дизајниран да осигура постепена транспозиција и имплементација на европските закони со што во крајна линија ќе се обезбеди и постепена декриминализација на економијата. Следејќи ги позитивните искуства од процесот на одговарање на прашалникот на Комисијата кои покажаа капацитет за мобилизација и координација на македонската јавна администрација, сепак мора да се констатира дека пристапните преговори бараат далеку посериозен ангажман кој не може да се потпре на „скриените потенцијали на јавната администрација", туку ќе бара значителен напредок во нејзината институционализација на сите нивоа. Крајната цел е да се развие ефективна администрација и јуристички институции како и задоволителен број на соодветно обучени службеници кои ќе го обезбедат непреченото функционирање на внатрешниот пазар во моментот кога ќе се обезбеди членството во Унијата. Ваквите амбиции не можат да се постигнат

[9] Cremona, Marise (ed.). "*The Enlargement of the European Union*". Oxford University Press, 2003, стр.2

преку инвестирање во човечки потенцијал кој би останал дифузно институционално распределен. На среден рок, преку различните облици на обука, како и преку помошта од TAIEX и TWINNING програмите, македонската администрација ќе обезбеди критична маса на службеници способни да го имплементираат евроинтеграцискиот процес, меѓутоа нивната максимална утилизација повторно ќе зависи од степенот на институционална организација. Следствено, македонскиот институционален дизајн кој ги следи примерите на словенечкиот, дополнително мора да се зајакнува, имајќи го предвид горенаведеното. Јакнењето на капацитетите мора да се одвива на сите нивоа на државната администрација со цел да се надмине слабиот капацитет за апсорпција на помошта на контролиран, ефективен и одржлив начин и со тоа да се надмине искуството на супстандардна искористеност на претпристапната помош.

Од друга страна, потребата за ефективна имплементација придонесува постепено Европската унија да ги појаснува, зацврстува и отежнува условите за членство. Имајќи ја предвид динамичната природа на ЕУ законодавството кое постојано се менува, обемот на имплементација на правилата и процедурите постепено ќе се зголемува[10]. Ваквиот развој на настаните вклучува покрај перманентен тренинг на административно, правно и академско ниво и градење на соодветни институционални структури како единствен начин да се обезбеди ефективна имплементација на acquis. Оттука произлегува и потребата од институционална координација во насока на антиципација на пазарните промени и реформската агенда на европско ниво: „напорите на земјите- кандидати не треба да бидат единствено насочени кон воспоставувањето на систем за имплементација, туку и кон предвидување околу тоа како тој систем ќе се менува во иднина, како таа промена може да се приспособи и како авторитетот кој е задолжен за менаџирање на таа промена ќе преземе одговорност за своето дејствување или недејствување”[11].

Како есенцијален елемент во рамките на институционалниот скелет се наметнува обемот на координација и партиципација на различните тела вклучени во евроинтеграцискиот процес. Имплементацијата во голема мера зависи од нивото на автономија и независност во донесувањето на одлуки од страна на актерите-дел од институционалната шема. Таквата дискреција треба да биде заснована на добро утврдени правила, а не на слободна политичка интерпретација: „кредибилитетот на националните заложби се зајакнува не преку превенција на домашните лоби- групи во нивниот обид да влијаат врз политиката (ова би било неприфатливо во демократските општества), туку преку стеснување

[10] Илустративен пример кој ја поткрепува оваа теза е обемот на прашалниците кои им беа доставени на апликантите од Централна и Источна Европа. Додека во нивниот случај прашалниците содржеа околу 1000 прашања, хрватскиот и македонскиот прашалник беа неколкукратно поголеми.

[11] Nicolaides, Phedon. “Preparing for Accession to the European Union” во Cremona, Marise (ed.). “*The Enlargement of the European Union*”. Oxford University Press, 2003, стр.64

на распонот на креативна интерпретација на правилата од страна на домашните агенции за имплементирање на политики (на пр. преку детализирани правила и пократки мандати), преку давање стимули за да се одбегнат политички притисоци (на пр. преку експлицитни побарувања во нивниот перформанс и воспоставување стандарди кои ќе ги направат потранспарентни) и преку давање на оглас на интересите на земјите-партнери"[12]. Дотолку ваквата препорака добива на важност имајќи го предвид проблемот на надгледување на ефективноста и успешноста на имплементацијата на законодавството во случај кога имаме неразвиено и споро судство.

Да заклучиме, евроинтеграцискиот процес на Македонија несомнено ќе и предизвика дополнителна социјална дислокација и економски потешкотии. Нивното надминување е пропорционално со степенот на имплементација на европските норми. Ова приспособување ќе бара биномен пристап кон кандидатскиот статус на Македонија кој ќе се практикува инструментално, преку систем на координација и преговарачки тим кој ќе биде во можност да ги менаџира преговарачките позиции и преку супстанцијален дел на институционален пристап кон градење на капацитети за фактичка имплементација. Успешноста на преговорите во крајна линија ќе зависи од заемната координација на овие два модалитета.

[12] Ибид, стр.78

**Abstract**

The text is trying to answer a series of questions concerning the long term perspectives of the Macedonian EU accession process. The main focus is on two complementary outcomes of the future decision to start accession negotiations. Firstly, the text is centred at the challenges of the state of negotiations primarily having in mind the capacities of the negotiation team and the influence of the domestic and international actors. The second part is proposing an institutional approach towards the capacity building process which will supplement the adoption and implementation of the acquis.

**Библиографија:**

Cremona, Marise (ed.). "*The Enlargement of the European Union*". Oxford University Press, 2003

Peterson, John. i Bomberg, Elizabeth. "*Decision-making in the European Union*". Palgrave, 1999

Henderson, Karen (ed.)."*Back to Europe:Central and Eastern Europe and the European Union*". UCL Press, 1999

Desmond, Dinan. "*Europe Recast*". Palgrave Macmillan, 2004

Van Meurs, Wim (ed.). "*Beyond EU Enlargement: The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*". Bertelsmann Foundation Publishers, 2001

# ПСА и ЕСП: Блиски и далечни?

Кирил Нејков

*Разлики*

Дефинирањето на Европската унија никогаш не било лесно. Таа израсна во повеќе од објект на меѓународните односи, но сè уште е помалку од субјект на истите. Нејзините секуларни корени коегзистираат со различните верски, но сепак христијански традиции. Растечката неолиберална англо-саксонска компонента е измешана со социјалдемократските франко-германски наследства.

Унијата започна како мрежа на заедници, за да придонесе кон економскиот развој и обезбедувањето на мирот на стариот континент. Денес, 60 години по големата војна, малкумина од граѓаните на членките на Унијата ги паметат ужасите на разурнувањата на војната. Затоа, нормално е што овој голем успех на одржување повеќедецениски просперитетен мир во Европа, сè помалку е важна придобивка на европското обединување во очите на Европејците, и што нивните очекувања се европската интеграција да придонесува кон обезбедување повеќе вработување, повеќе пари, поквалитетен живот, и по настаните од 11 септември и мадридските и лондонските бомби - повеќе сигурност.

Европската унија е еден од најпрестижните клубови во светот. Во меѓународните односи докажано е дека перспективата за членство во посакуваниот клуб неверојатно е силен поттик за внатрешни промени во државите. Блиската историја докажа дека перспективата за интеграција во неа е една од најсилните алатки во надворешната политика на Унијата, потполно во линија со пристапот на „мека сила“, преточена во целта на Брисел не да наметнува, туку да убедува. Проширувајќисе, Унијата носеше мир и просперитет. Пред секое проширување, пак, најпрво европските заедници, а потоа и Европската унија внатрешно се продлабочуваа, за да можат проширувањето да го дочекаат подготвени.

Проблемот се јавува денес, кога се чини дека и двата процеса се блиску, ако не до своите максимуми, тогаш сигурно до своите оптимуми. Денес се чини јасно дека проширувањето на Унијата ќе продолжи, но не за долго, и не за многу далеку. Критерумите кои држави ќе бидат внатре, а кои ќе останат надвор нема да бидат културолошки ниту економски, туку примитивно географски, и базирани на одлука на постојните членки до каде треба да

се простираат новите граници на Европа.[1]

За оние кои сака да ги земе внатре, Унијата ја развива политиката на интеграција. За оние кои ќе останат надвор, особено во првиот прстен на надворешност, Унијата има политики на партнерства. Разликата на двата пристапа е голема: тие имаат различни правила; различни структури и инструменти; и следат различни процедури.

Овој напис ќе ги анализира историјатот и иднината на Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА), како процес на интеграција и Европската соседска политика (ЕСП) како политика на партнерство, како и нивните сличности и разлики.

Имајќи ја предвид неопределеноста на иднината на Унијата, многу е можно овие две политики да се приближат, па дури и пристапите кон земјите, кои се дел од нив, да се променат.

*Почетоците на ПСА*

Веќе здодевна, но со тоа не помалку точна, е констатацијата дека Балканот е специфичен случај во Еворпа. Тој е регион во стомакот на континетот, кој низ вековите ја потресувал и шокирал совеста на Европејците, а во последните 15 години ја поматува визијата за Обединета Европа, пред сѐ, поради постојаните можности за ерупција на нов конфликт.

[1] Ова се илустрира со фактот дека Канада и Аргентина културолошки се еднакво блиски на Европа како Турција и Украина, а Сингапур е далеку економски посилен од Романија. Но, тоа не менува многу, затоа што географијата сѐ уште има пресудна улога. GLOBAL EUROPE - Report 3: Rescuing the State: Europe's Next Challenge Edited by Malcolm Chalmers, EPC, British Council, the European Commission, in association with Wilton Park

Во мај 1999 година, Унијата согледа дека најсилен мотив за реформи во државите од регионот е перспективата за членство. Во јуни 2000 година, на Европскиот совет во Феира, таа перспектива и официјално беше формулирана, но беше условена од засилена регионална соработка. Оваа визија на Унијата, како треба да се развива регионот, беше прифатена од државите од западен Балкан на Загрепскиот самит во ноември 2000 год.

Унијата се реши преку Процесот на стабилизација и асоцијација да им понуди, на Македонија, Хрватска, Албанија, Србија и Црна Гора и Босна и Херцеговина перспектива за членство во европското семејство. Но, тоа го направи без конкретни датуми, ставајќи го акцентот на патувањето, а не на дестинацијата. Унијата го формулираше ПСА како стратегија која експлицитно е поврзана со иднината на пристапување кон ЕУ и е дизајнирана според нивото на развој на секоја од државите кои се во рамките на процесот, овозможувајќи им да се движат кон полноправно членство со темпо кое ним им одговара. Унијата им ветува можно членство, а за возврат тие се обврзуваат да спроведат политички и економски барања, кои важат за сите аспиранти.

Основите на ПСА останаа исти од моментот на неговото концепирање до денес, но во текот на неговата имплементација пристапот делумно се промени. На почетокот, тоа беше процес со многу силнен регионален пристап и кондиционалност, а многу маглива перспектива за членство. Тоа беше видливо во ставовите на претседателот на

Европската комисијата, Романо Проди, кога во 1999год. порача дека ПСА овозможува „виртуелно членство” во Унијата за државите од Процесот, но за тоа да се случи беше потребно тие да исполнат повеќе одошто Копенхагенските критериуми:[2] да ги признаат границите на останатите држави од регионот; да ги решат проблемите со малцинствата и да создадат организација за регионална соработка (регионална економска интеграција, со создавање на слободни трговски зони, што би водело кон царинска унија). Но, истовремено, принципот на диференцијација беше повторен, а државите беа потсетени дека тие ќе патуваат кон Унијата со различно темпо, кое самите ќе го одредуваат.[3]

### *Сегашноста на ПСА*

Оттогаш до денес, барањето за силни, институционализирани регионални механизми беше разводнето, а перспективата за членство беше засилена.

Денес, ПСА е прогресивно партнерство, кое се потпира на мешавина на трговски бенефиции, преку асиметричните трговски олеснувања; економска и финансиска помош, преку програмата CARDS; и договорни односи, преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

На Солунскиот самит во 2003 год., ЕУ ја потврди својата посветеност кон интеграција на државите од западен Балкан во Унијата. ПСА беше засилен со вклучување на препознатливите карактеристики од претпристапните стратегии. Солунската агенда отвори серија нови инструменти за поддршка на процесите во државите од регионот, од кои најзначаен инструмент е европското партнерство, инспирирано од пристапните партнерства, кои беа имплементирани со новите 10 членки, додека тие беа кандидати. Првите европски партнерства беа одобрени во 2004год. и во нив се наведени краткорочните и среднорочните приоритети кои државите треба да ги имплементираат, а со тоа да напредуваат кон полноправно членство.

Преку CARDS, Унијата позитивно влијаеше во регионот, навремено штелувајќи го фокусот на ПСА. Преку CARDS се финансираа постконфликтните напори за реконструкција и се обезбедуваше поддршка на целите и механизмите на Процесот, од подготовките на државите за склучување спогодби за стабилизација и асоцијација до поддршка на реформите и институциите кои треба да ги спроведуваат истите, и конечно, имајќи предвид дека ПСА не е билатерален пристап на Унијата кон секоја земја одделно, со дел од средствата се поддржуваше и регионалната соработка.

---

[2] Копенхагенските критериуми беа дефинирани во 1993год., на Европски совет, кога беше посочено дека држава-кандидат може да стане членка на ЕУ доколку ги исполни следните критериуми: стабилност на институциите, гарантирање на демократијата, владеењето на правото и човековите права и заштита на правата на малцинствата; постоењето на функционална пазарна економија, како и капацитет да се соочи со конкуренцијата на пазарните сили во Унијата; и способноста да ги преземе обврските на членството, вклучително поддржувањето на целите на политичката, економската и монетарната унија, односно приспособување на домашните административни структури, преку кои законодавството на Европската заедница ќе може да биде транспонирано во внатрешното законодавство на државата, и да биде имплементирано преку ефективни и соодветни административни и судски структури.

[3] Обраќање напретседателот на Европската комисија, Романо Проди, пред Европскиот парламент, септември 1999

Денес акцентот на овој инструмент е ставен врз инфраструктурата, развивањето на институциите и доброто владеење, како и апроксимацијата на законодавството, поддршката на цивилното општество и медиумите. Во периодот 2000-2006 год., вкупната поддршка на Унијата кон западен Балкан изнесува 5 милијарди евра.

### *Иднината на ПСА*

Во 2000 год. на Самитот во Загреб непостоењето на определена должина на процесот многу ги загрижуваше претставниците на државите од регионот, затоа што најважно за нив беше процесот да започне. Денес, пет години оттогаш, регионот не се движи доволно брзо кон загарантираната во суштина, но не и во време, европска перспектива. Исклучок, што повеќе го потврдува отколку што го негира правилото, е Хрватска, која е единствена земја-кандидат од западен Балкан која на 3 октомври годинава беше и поканета да започне преговори за членство. Исклучок, што повеќе го потврдува отколку што го негира правилото, е Хрватска, која е единствена земја-кандидат од западен Балкан која на 3 октомври годинава беше и поканета да започне преговори за членство.

До денес само две држави од регионот, Македонија и Хрватска, имаат потпишано Спогодба за стабилизација  и асоцијација. Други две држави, Албанија и Србија и Црна Гора започнаа преговори за склучување таква спогодба, но неизвесно е колку истите ќе траат. Босна и Херцеговина сé уште го нема започнато тој процес.

Демократските промени кои настанаа во регионот по заложништвото во кое беше држен од режимите на Милошевиќ и Туѓман, и од безбедносните кризи кои од 1991 до 2001год. одеа полека но сигурно од север кон југ на Балканот донесоа европската перспектива, која не е толку блиска колку што државите од регионот би сакале да биде, и потешко остварлива одошто можеби Унијата очекувала.

Причините за оваа недоволна брзина на патувањето до Европа се најмногу на страната на државите од регионот, но и во пристапот на ПСА, кој иако имаше механизми за промена на фокусот, сè уште не беше доволно претпристапно ориентиран.

### *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*

Од 2007 год., државите од ПСА ќе бидат поддржани од нов финансиски инструмент наречен Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), преку кој кон регионот ќе бидат насочени околу 14 милијарди евра.[4] Анализите на Европската иницијатива за стабилност направени врз предлозите за IPA, посочуваат дека тоа е пасивен инструмент. И според количината на финансиска помош, но уште повеќе според нејзината намена, може да се заклучи дека Унијата ќе и додели статус на кандидат за членство на Македонија во текот на наредната година, а на трите останати држави од

[4] Овој износ може да се намали, но сигурно нема да биде зголемен.

регионот (Хрватска веќе е земја-кандидат) дури во 2010год., со што перспективите за полноправно членство на овие држави се поместуваат за во 2020год.[5]

Доколку Европската унија не даде повеќе пари на регионот, и што е многу поважно, во претпристапен формат, регионот нема доволно брзо да се приближува до Европа, а со тоа влијанието на Унијата врз сериозните политички настани кои ќе се одвиваат во него во наредниот период ќе биде намалено.[6]

Иднината на ПСА треба да ги надрасне досегашните недостатоци, но и да се потпре на неговите придобивки. Досега се покажа дека кондиционалноста влијае позитивно врз реформите на државите а регионалната соработка стана општо место на Балканот.

### *Почетоците на ЕСП*

Големото проширување од 2004 год. го засили интересот на Унијата за продлабочување на односите со новите соседи. Во текот на следната декада, и по неа, способноста на Унијата да осигура безбедност, стабилност и одржлив развој на нејзините граѓани, ќе биде нераздэлива од интересот за нејзина блиска соработка со соседите,[7] која ќе треба да придонесе кон остварување на стабилноста во нејзиното непосредно соседство и да помогне во воспоставување прстен на држави во кои има добро владеење - од североистокот на Европа до југозападните границите на Средоземието.[8]

ЕСП беше воспоставена првенствено како политика на безбедносен штит кон надворешниот свет, и е наменета за држави кои во моментов немаат перспективи за членство во Унијата.[9] Таа се однесува на десетте медитерански држави кои беа порано опфатени со процесот Барселона,[10] на трите нови независни држави западно од Русија, и од 2004год., и на Грузија, Ерменија и Азербејџан.[11] Во анализите кои се однесуваат на ЕСП се споменува и Русија, иако односите на Унијата со неа се базираат на стратегиското партнерство и развивањето на соработката во четири заеднички простори.[12]

Идејата за ЕСП беше формулирана на Европскиот совет во Копенхаген во 2002 год., кога беше дадена и дефиницијата на политиката, во која се наведува дека: Европската унија ќе ја искористи можноста која се отвора со проширувањето да ги засили односите со соседните држави врз основите на споделување на вредностите и

[5] Breaking out of the Balkan Getto: Why IPA should be changed, European Stability Initiative, 1 June 2005
[6] Ibid.
[7] Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, 11 March 2003

[8] European Security Strategy, 2003
[9] Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with Eastern and Southern Neighbours. Во Извештајот се појаснува дека оваа политика не се однесува на постојаните кандидати за членство во Унијата: Романија, Бугарија и Турција, ниту пак на државите од западен Балкан.
[10] Во држави кои се наоѓаат во јужното Средоземје спаѓаат: Алжир, Египет, Израел, Јордан, Либан, Либија, Мароко, Сирија, Тунис и Палестинската Автономија.
[11] Вклучувањето на овие три земји беше предложено во European Neighbourhood Policy, од страна на Комисијата, во 2003год.. Ваквиот пристап беше поддржан од европската безбедносна стратегија, која повикува на „засилен и поактивен интерес" на Унијата во регионот на јужен Кавказ.
[12] На Самитот Русија-ЕУ во Санкт Петербург во мај 2003 година, се потврди определбата на двете страни да градат стратегиско партнерство, кон создавањето на четири заеднички простори: економски, внатрешнобезбедносен, надворешнобезбедносен и образовен и културен простор.

избегнување на нови поделби внатре во Европа.

ЕСП првпат беше концептуално претставена во март 2003год., во Извештајот од Комисијата, насловен како „Поширока Европа", а беше воспоставена во 200год., врз основа на „Стратегијата за поширока Европа" и извештаите за одделни држави. Стратегијата ги претстави не само принципите, туку и географскиот опфат на политиката, и понуди објаснувања како ќе биде направена финансиската алокација на средствата.

Политиката, од една страна, е заснована на постојните спогодби за партнерство и асоцијација, и спогодбите за асоцијација со државите кои се во географскиот опфат, а од друга страна е дополнување на Процесот Барселона;[13] ЕСП е отворена политика која не ги дефинира своите очекувани финални резултати. Преку неа се развива соработката и со држави кои „воопшто" немаат перспективи за членство, и со држави кои „во моментов" немаат такви перспективи.[14]

Во декември 2004год., беа претставени првите акциони планови со државите-партнери, кои се заемно усогласени политички документи на листинг на приоритети и активности за нивно реализирање, преку кои ќе се надградуваат политичките односи меѓу државите и Унијата.

Европската соседска политика е пристап на „повеќе од билатерални односи", „повеќе од партнерство, а помалклу од членство". Таа „споделува со партнерите се освен институции" и „поддршката на парнтерите (ја условува) со внатрешни реформи". За возврат ЕУ преку ЕСП ќе очекува државите од процесот да спроведуваат структурни реформи, според акционите планови кои ќе го отсликуваат постојното ниво на односите со секоја од државите, нивните потреби и капацитети, но и заедничките интереси на Унијата и државата која е во прашање.

Унијата тврди дека тоа е политика преку која придобивките од проширувањето ќе бидат споделени со државите од партнерството; дека таа се заснова на споделените вредности (препишани од Копенхагенските критериуми) и дека резултатот ќе биде зголемена политичка, безбедносна, економска и културна соработка, и дека преку неа ќе се надминат опасностите од нови поделби во Европа.

Преку посилното политичко приближување се очекува засилување и подигнување на нивото на политичкиот дијалог, вклучително за најзначајните прашања за Унијата, особено во борбата против меѓународниот тероризам. Во доменот на економијата, идеите за соработка

[13] Во 1995 година, во Декларацијата од Барселона, ЕУ и нејзините медитерански партнери потврдија дека географската блискост ја зголемува вредноста на развивањето на севкупна политика на блиска асоцијација, рефлектирана во преговорите за Спогодба за асоцијација.

[14] „Во некои случаи по прашањето за перспективите за членство веќе било одлучено. Зачленувањето е исклучено за неропските средоземноморски партнери. Но, остануваат случаи кои сé уште се отворени, како на пример оние европски држави кои изразија волја за зачленување во Унијата, како што е случајот со Украина и Молдавија. Но, во реалноста, секоја одлука за идно проширување на ЕУ ќе биде определена од географските лимите на Унијата. И тоа е дебата во која сегашните кандидати треба да имаат право на збор. Според тоа, целта на ЕСП е да обезбеди рамка за развој на нови односи, кои нема, на среден рок, да вклучуваат перспективи за членство или улога во европските институции. Одговорот на практичните прашања кои се поврзани со географската близина и соседството е различен од одговорот што го нуди членството.„ Wider Europe;

се поинтересни, и некои од нив се нови во приодот и формата: се зацврстуваат преференцијалните трговски односи, се планира засилување на финансиската и техничката помош, постепено се отвора учество во бројни политики и програми на Унијата, и како што ќе подвлече комесарот за надворешна политика, Бенита Фереро-Валднер, „најновата и најдалекусежна карактеристика на ЕСП” е „учеството (stake) во внатрешниот пазар на ЕУ”.

*Сегашноста на ЕСП*

Во 2004год., две години по воспоставувањето на политиката, Комисијата оцени дека ЕСП е „понуда„ од страна на Унијата, на која државите-рецепиенти одговориле со ентузијазам.”[15]

Во моментот на пишување на овој напис, Унијата има договорено акциони планови со седум држави, и тоа: Израел, Јордан, Молдавија, Мароко, Палестинската Автономија, Тунис и Украина. Пет други се на пат да бидат склучени, според сегашниот план до крајот на 2005 год., и тоа со: Ерменија, Азербејџан, Египет, Грузија и Либан. Пристапот на „индивидуализираност“ на плановите е почитуван, но во основа тие покриваат политички и економски реформи, соработка во областа на правдата, слободата и безбедноста, инфраструктурата и меѓучовечките односи.

Прогресот во имплементацијата на приоритетите е набљудуван од страна на телата создадени со спогодбите за партнерство и соработка, како и спогодбите за асоцијација. Комисијата подготвува редовни извештаи за постигнатиот прогрес. Врз основа на евалуацијата, Европската унија, заедно со државите- партнери, ќе ја преоценува содржината на акционите планови и ќе одлучува дали е потребна нивна адаптација или обновување. Можно е да бидат донесени одлуки за следниот чекор во градењето на билатералните односи, вклучително и можноста за нови договорни врски. Овие врски можат да бидат во форма на Европските соседски спогодби, чиј опсег би бил дефиниран во рамките на прогресот во исполнувањето на приоритетите наведени во акционите планови.[16]

Во првата фаза од нејзината имплементација од 2004 до 2006 год., политиката се фокусира на подобрување на координацијата меѓу различни финансиски инструменти преку кои се канализира помошта на Унијата до државите опфатени со политиката - преку Европските соседски програми, на државите ќе им се овозможи да добијат помош за прекугранична, транснационална и регионална соработка.[17] Во втората фаза, од 2007 до 2013 год., Комисијата планира да го воведе *European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI*.

*Иднината на ЕСП*

Во моментов, државите од ЕСП ги користат TACIS и MEDA инстру-

[15] European Neighbourhood Policy, European Commission, Strategy Paper, Brussels, 12 May 2004

[16] Ibid.

[17] Ibid.

ментите, заедно со различни други форми на поддршка од ЕУ. Почнувајќи од 2007год., како дел од вкупната реформа на надворешната помош, овие програми ќе бидат заменети со нов единствен инструмент *ENPI.* Неговите цели ќе бидат поддршка на најитните потреби на државите - коириснички и поддршка на акционите планови и стратегиското партнерство со Русија, преку поедноставена процедура. Во него ќе бидат искористени некои од претпристапните приоди, а ќе се поддржуваат и преку-граничните проекти меѓу државите во и вон Унијата, кршејќи ја постојната двојственост на финансирањето.

Се очекува Унијата преку ENPI да насочи 15 милијарди евра во периодот 2007 - 2013год., што е алокација за двапати поголема од онаа што државите опфатени со новиот инструмент ја добиваат во периодот 2000-2006год..

ЕСП не наликува на ниту една од познатите стратегии на Унијата, но е инспирирана од повеќе од нив. Според едни автори, таа е повеќе од претходните партнерски стратегии, овозможувајќи некои од придобивките кои ги нуди интеграцијата, но не и целосното членство. Според други, таа е отворена политика која може да заврши во целосно членство. Според трети пак, ЕСП е нејасен дериват на политиките на проширување, со кој Брисел сака да купи повеќе време додека реши на кој начин ќе му пристапи на проблемот.

Разликата меѓу ЕСП и другите партнерски програми е во тоа што ЕСП работи преку принципот на диференцијација;[18] истовремено овозможувајќи холистички пристап и надминувајќи ги проблемите на двојствениот пристап во финансирањето.

Имајќи предвид дека ЕСП се однесува на држави од три континенти, кои целосно се различни по својата стратегиска важност за Унијата и кои имаат сосема различни агенди на развивање на своите односи со Унијата, се чини дека ќе биде многу тешко ЕСП да опстане како единствена политика поддржана од единствен финансиски инструмент.

### *Далечни и блиски*

Разликите меѓу ПСА и ЕСП се поголеми од нивните сличности, но двете политки имаат допирни точки кои веројатно ќе добиваат на значење во иднина.

ПСА е политика на интеграција, и таа ги користи инструментите од претпристапните стратегии, со цел да ги доближи државите од Балканот до полноправно членство во Унијата. ЕСП е соседска политика, која првенствено е ориентирана кон обезбедување на стабилност на границите на Унијата, и тоа преку засилување на политичкиот дијалог и економските врски со соседите со цел да се формира „прстен на (стабилни) пријатели".

ПСА опфаќа пет постсоцијалистички безмалу целосно демократски балкански држави, кои имаат со-

[18] „Иако ЕУ треба да цели кон покохерентен пристап, понудувајќи исти можности на целото соседство и барајќи за возврат исти стандарди на однесување од секој од соседите, диференцијацијата меѓу државите ќе остане основата на новата европска соседска политика." Wider Europe

мерлива стратегиска важност и економска сила и кон кои Унијата има единствена политика. ЕСП опфаќа 17 држави, на три континенти, од авторитарни режими до силни демократии, неспоредливи по територија, население, економски потенцијал и воена сила, и кон кои Унијата има сосема различни политики: од стратегиско партнерство, преку можна идна перспектива за членство до единствено соседски односи.

Но, не се разликите меѓу ПСА и ЕСП оние кои треба внимателно да бидат разгледувани. Многу поинтересни се нивните сличности.

За двете политики, а во линија на вкупната реформа на финансиската поддршка, Унијата воведе поедноставени единствени финансиски инструменти, кои го потенцираат холистичкиот пристап на политиките. Но, паралелно со единствениот пристап, Унијата ја подвлекува и диференцијацијата и овозможувањето на продлабочување на односите со секоја држава одделно, базирано на нејзиниот напредок.

Приоритетните активности на државите кои ќе бидат поддржани од финансиските инструменти се наведени во политички документи кои заеднички се изработени со Унијата и кои претставуваат листа на планирани постигнувања на краток и среден рок. Кондиционалноста, преку која се оценува напредокот во двата случаја е поставена врз Копенхагенските критериуми или нивни изотопи: развивањето на демократијата, владеењето на правото, заштитата на човековите права, пазарната економија. Регионалната соработка е вградена и во ПСА и во ЕСП, но не е условена со потреба за формализирање и институционализирање. Претпристапниот приод на Унијата кон ПСА-државите се замрзнува делумно во новиот IPA, а истиот се засилува за оние од ЕСП преку ENPI.

Конечно, и двете политики навидум се со јасни финални цели, а всушност отворени: не е потполно јасно дали секоја од земјите на ПСА ќе стигне да биде членка, имајќи предвид дека ПСА зборува за „потенцијални кандидати“; од друга страна во ЕСП се зборува и за „држави кои во дадениот момент не се кандидати за членство“.

Не е исклучено во имплементацијата двете политики меѓусебно повеќе да се доближат, внатрешно повеќе да се диференцираат, и некои држави иако формално дел од едната политика, да бидат третирани како да припаѓаат на другата.

**Abstract**

The widening and deepening of the European Union will continue in future, but not for very long and not too far. The two processes are close if not to their maximums, then to their optimums. For the countries that are considered future members of the Union, it develops integration strategies. For the rest, especially those at the borders of it, the Union develops special partnerships policies. On the basis of the analysis of the Stabilisation and Association Process and European Neighbourhood Policy the Paper offers conclusions that SAP and ENP will come closer to each other, will internally differentiate more, and that it is possible that some countries though formally belonging to one of the policies, will actually be treated as being part of the other.

# Современи тенденции во теоријата на политичкото лидерство

Весна Забијакин-Чатлеска

Поради својата исклучителна значајност, политичкото лидерство стана предмет на интензивно проучување посебно во последниве години. Лидерството добива ново значење по сеопфатните проучувања, проценувања и споредувања на успешноста на лидерите во светот. Сосема прифатлив е ставот дека на современата политичка сцена се јавува недостаток од вистински лидери и затоа сите напори на истражувачки и научен план треба да бидат насочени кон прашањата зошто е водството во криза (погледнато од една поинаква перспектива која ја наложуваат процесите на глобализација, моралната депресија и современите политички тенденции и дејствување во светот), и според тоа и преиспитување, а можеби и редефинирање на основите на кои се гради успешен лидер.

Од друга страна, пак, евидентна е појавата на недостаток од соодветни луѓе, (оние кои се наоѓаат близу или на врвот на организациската пирамида) кои можат да прераснат во успешни лидери и да одговорат на барањата на една лидерска позиција. На пониските нивоа во партиската хиерархија има водачи, но повеќето од нив (свесно или несвесно) застрануваат од патот на вистински лидер пред да се доближат до врвот. Практиката покажува дека има и случаи на промовирани лидери кои немаат капацитет да одговорат на комплексните барања (недостаток на лидерски особини и вештини).

Познавањето на теориските поставки и нивно практицирање е детерминанта на ефективното лидерство. Затоа, ќе дадам краток осврт на најважните теории и ќе се обидам да ги аплицирам на практикуваното политичко лидерство во Р. Македонија.

## *Дефинирање на политичкото лидерство*

Политичкото лидерство е процес во кој личностите имаат моќ да влијаат на следбениците, социјалните групи и на целокупната јавност за извршување на општествени цели. Политичките лидери се потребни за покренување и забрзување на процесите на промени на средината или амбиентот (социјални, економски, политички или уставни). Тие ги изведуваат процесите на промени употребувајќи ги лидерските атрибути како политички релевантни верувања, општествено почитувани вредности, сеопфатно знаење и мудрост постигнато преку учење и искуство.

Во теоријата има многу обиди да се дефинира лидерството. Во некои од нив акцентот се става на визијата на лидерот за посакуваната иднина на државата и потребата од инвол-

вираност на сите членови на организациската мрежа за исполнување на визијата[1]. Во други дефиниции, лидерството се третира како движечка сила за промена која има моќ да ги инспирира другите да работат подобро или поинаку од вообичаеното[2]. Ефективното лидерство подразбира и влијание врз другите со цел да се достигнат организациските цели преку зголемување на иновативноста, задоволството и посветеноста на следбениците.

*Што вели теоријата?*

Најраните истражувања се базираат на анализите на оние луѓе кои веќе биле познати како големи лидери[3]. Теоријата за лидерството поинтензивно се развива во периодот на Првата светска војна кога американската војска ќе забележи дека има недостаток на лидерство во нејзините редови. Тогаш се појавува и теоријата на личните особини ( Trait Theory),[4] според која човекот се раѓа со одредени лични црти и особини кои го прават голем лидер. Преку психометрискиот пристап се правеле обиди да се идентификувааат и измерат карактеристичните црти кои се поврзани со лидерството. (на пр., интелигенција, самодоверба, желба за водење, чесност и интегритет, енергичност и др.). Освен ова, истражувањата покажале дека најефективните лидери имаат високо ниво на емоционална интелигенција.

По Втората светска војна ќе се актуелизира бихевиористичкиот стил како пристап во теоријата на лидерството од страна на Курт Левин и неговите три лидерски стила[5]. Понатамошно развивање на лидерските стилови прави Ренсис Ликерт во Истражувачкиоит центар при Универзитетот во Мичиген. Тој идентификува четири основни стилови или системи на лидерство во распон од автократски до демократски стил[6]. Една од посистематизираните студии за лидерството се иницирани на Државниот универзитет во Охајо. Анализите од истражувањата покажале присуство на два базични концепта на однесување - консидерациска и иницијациска структура. Консидерациската се однесува на грижата на лидерот за следбениците, а иницијациската на степенот на концентрираност на лидерот кон достигнување на целите[7]. Други пристапи кои се обидуваат да ги определат лидерските стилови се менаџерската решетка на Блејк и Мутон и партиципативното лидерство кое го застапуваат Бенис, Аргирис и Мек-Грегор[8].

Ситуационите теории за лидерството се развиваат во 60-тите год.

[1] Buchanan, D. and Huczynski, A. (1997). *Organizational Behaviour* (third edition). Prentice Hall Europe.
[2] Eugene McKenna, *Bussines Psychology and Organisational Behaviour* (third edition). Psychology Press, East Sussex, 2001.
[3] Оваа теорија е позната како Great Man Theory и според неа лидерите се родени како такви.
[4] Оваа теорија ја застапуваат Stogdill i Mann кои истакнуваат дека освен личните црти важни се и одредени вештини.
[5] Види повеќе кај Eugene McKenna, (2001). *Bussines Psychology and Organisational Behaviour* (third edition). East Sussex: Psychology Press ,.str. 358.
[6] Ibid, str.359 и кај Buchanan, D. and Huczynski, A. (1997). *Organizational Behaviour* (third edition). Prentice Hall Europe, str. 610-611.
[7]Види повеќе кај Johns, G. and Saks, A.M. (2001). *Organizational Behaviour: Understanding and Managing Life at Work* (Sixth Edition). Toronto: Pearson Prentice Hall, str. 277-278. i kaj Eugen McKenna, (2001). *Bussines Psychology and Organisational Behaviour* (third edition). East Sussex: Psychology Press ,.str. 360-361.
[8] Eugene McKenna, (2001). *Bussines Psychology and Organisational Behaviour* (third edition). East Sussex: Psychology Press ,.str. 362-366.

на минатиот век по сознанијата дека на лидерскиот стил силно влијаат и околностите (ситуациите). Целта била да се идентификуваат ситуациските варијабли кои влијаат на лидерскиот стил. Меѓу првите ситуациски теории се Лидерскиот континуум (Lidership continuum) на Таненбаум и Шмит и Влијание-моќ континуум (The Influence-Power continuum) на Хелер. Потоа следуваат Фидлеровата контингенсна теорија (Fiedler's Contingency Theory) и други ситуациони теории[9]. Најчесто употребувана во тренинг програмите е ситуационата теорија на Херси и Бланчард која го истражува односот меѓу лидерскиот стил и зрелоста на следбениците[10].

### *Современи тенденции - трансформациско лидерство*

Современата теорија зборува за два различни модела на лидерство кои меѓусебно се поврзани - трансакциски и трансформациски.

Во трансакцискиот модел припаѓаат сите досега спомнати теории и аспекти. Трансакциското лидерство се темели на чесен договор и размена на вредности меѓу лидерот и следбениците. Во ваквата трансакција следбениците се мотивирани, колаборативни и нивното однесување е во согласност со партиските организациски цели, а лидерот практицира демократски и партиципативен стил и ги определува компензациите или наградите за следбениците, истовремено, водејќи сметка за нивните потреби или дава негативен фитбек, се заканува, презема дисциплински мерки. Трансакциското лидерство сé уште е популарно и наголемо се практикува на нашиве простори. Но, ваквиот модел, сам по себе, е применлив само во стабилно опкружување, а се покажува како недоволен во променлива средина.

Трансформацискиот модел, пак, претпоставува дека лидерот е способен на следбениците да им претстави нова визија со која кај нив ќе инсталира ентузијазам, креативна енергија и целосна посветеност за остварување на таа визија. За да го оствари тоа, лидерот треба да ги помине следните чекори: развој на инспиративна визија; споделување на визијата и придобивање следбеници преку градење доверба; креирање план за акција и водење на промените. Успешното водење на промените мора да биде засилено со моралност, чесност, лојалност и еднаквост.

Ако се погледне практиката се забележува дека повеќето лидери се однесуваат и трасакциски и трансформациски, но нивниот профил се гради според тоа во колкава мера дејствуваат трансакциски, а во колкава мера трансформациски. Трансакциското лидерство може да биде поефикасно ако е комбинирано со трансформациско[11]. Првото функционира во тековната организациска култура, а второто прави промена на постоечката организациска култура.

Современите трендови во лидерството се темелат, пред сѐ, на теориите на трансформациското

[9] Повеќе за овие теории види кај Johns, G. and Saks, A.M. (2001) i kaj Eugen McKenna. (2001).
[10] Buchanan, D. and Huczynski, A. (1997), str.619-620.
[11] Ethics, Character, and Autentic Transformational Leadership - internet izvor: cls.binghamton.edu/BassSteid.html

лидерство на МекГрегор Барнс (MacGregor Burns) и на Бернард М. Бас (Bernard M. Bass).

Според Барнс, трансакцискиот лидер им пристапува на следбениците со намера со нив да направи размена како, на пр., работа за даден глас на избори; помош за оние што ќе ја потпомогнат кампањата. Рузвелт и Де Гол се неговите примери за трансакциски лидери.

Трансформацискиот лидер на Барнс се повикува на Веберовиот харизматски лидер кој има исклучителни карактеристики и умее да ги препознае барањата на потенцијалните следбеници, нивните мотиви и ќе ги задоволи повисоките потреби употребувајќи харизматски методи, со што целосно ќе ја привлече личноста на следбениците. Веберовата мисија на харизматскиот водач, во интерпретацијата на Барнс станува трансформациска политика, па така и терминот трансформациски лидер станува поадекватен. Таков е Александар Македонски (реформаторски тип), Русо (интелектуален тип), Ленин и Кастро (револуционерен тип), Мојсеј (херојски, харизматичен тип).

Во теоријата на Бас, трансформацискиот модел има четири свои конститутивни компоненти[12]:

- идеализирано влијание или харизма;
- инспиративна мотивација;
- интелектуална стимулација и
- индивидуализирана грижа за следбеникот како поединец.

Автентичното трансформациско лидерство на Бас бара задоволување и на моралните аспекти: моралот на лидерот, етичките вредности вградени во визијата, нејзината артикулација и програмата за спроведување, која следбениците ќе ја прифатат или отфрлат, како и моралноста на процесот на остварување. Махатма Ганди, Шарл де Гол[13]и Леон Троцки се типични трансформациски лидери, според Бас.

Од понов датум се истражувањата на Бенис и Нанус (Bennis and Nanus) и на Едгар Шеин (Edgar Schein) за трансформациските лидери. Нивните откритија се влијателни и актуелни, дури и широко прифатени и практикувани.

По проучувањето на 90 врвни лидери, Бенис открил дека сите имаат една заедничка карактеристика: тие овозможуваат другите да се чувствуваат моќни. Всушност, моќта на овие лидери е во умешноста да создадат моќни следбеници кои ќе дејствуваат како агенти за промена. Ваквите трансформациски лидери се влијателни зашто својата моќ ја користат да им помогнат на следбениците во извршувањето на тешки задачи. Тие претставуваат модел за следбениците, го негуваат тимскиот начин на работа, мотивираат, стимулираат креативност и иновативност и ја преземаат улогата на ментор на следбениците.

Трансформациското лидерство Шеин го поврзува со организациската култура. Со насоченост кон резултати и позитивно однесување, лидерот станува модел и испраќа симболични сигнали со што влијае

[12] Ibid, str.2.

[13] Де Гол според Барнс е трансакциски лидер, а според Бас е типичен трансформационист

на убедувањата и ставовите на следбениците.

*Лидерски модели и македонско политичко лидерство*

По нејзиното осамостојување и стекнување независност, Македонија беше принудена да се соочи со многу социјални, економски и политички проблеми. Тогашното политичко лидерство врз себе ја презема задачата да разработи и имплементира трансформациски проекти за цели групи политики од различни сфери. Сложеноста на поставените задачи нужно бараше практикување на трансформацискиот модел на политичко лидерство, наспрема моделот на трансакциско кое беше прифатливо во дотогашното релативно стабилно политичко и економско опкружување.

Уште еден фактор влијаеше на успешниот пробив на трансформацискиот модел (и не толку по желба на лидерите, колку по нужност). Во 1991 год. беа првите парламентарни избори на кои лидерите се бираа на компетитивна основа. Тие станаа зависни од гласачкото тело и тоа ги натера да се обратат на своите поддржувачи и да привлечат нови следбеници на кои ќе им понудат визија на високи вредности (слобода, еднаквост, демократија, благосостојба) со силен ентузијазам и решеност да се достигнат целите.

Но, во имплементацијата се покажа недоследност во истрајноста да се остане на трансформацискиот пат. Удобноста што ја даваат моќта и власта надвладеа над идејата да се биде жртва на сопствената успешност како лидер. Затоа, полека се скршнуваше од визијата за генерална промена на системот виден во целина, а повеќе се работеше на креирање и имплементација на одредени политики кои не предизвикуваа значителни промени. Ова соодветствува со трансакцискиот модел на лидерство во кое лидерот тежнее кон оптимално одржување на статус кво состојба[14]. Ако на ова се додадат и декларативните залагања за фундаментални промени, добиваме ситуација која може да се разгледува од два аспекта. Првиот, е дека се случува преод од трансформациско во, речиси целосно, трансакциско лидерство и вториот, (кој е помалку пожелен), е дека сме се соочиле со Басовото псевдолидерство[15].

Ова не значи дека трансакциското лидерство треба да се отфрли. Напротив, тоа е прифатливо за стабилните либерални демократии и во нив трансформацискиот модел е присутен повеќе во решавањето на економските прашања (заради честите промени и приспособувања).

Не постои пример на лидерство кое е исклучително трансакциско или трансформациско. Дејствувањето и однесувањето на лидерот се движи во распон меѓу двата дихотомни модела, но она што го определува лидерот како трансакциски или трансформациски е кој од двата модела е доминантен.

[14] Можеби со ова делумно даваме одговор на прашањето: Зошто толку бавно се одвиваат реформските процеси во Македонија.

[15] Ethics, Character, and Autentic Transformational Leadership - internet izvor: cls.binghamton.edu/BassSteid.html

Криза на лидерството во Македонија, во еден свој аспект, е причинета и од недоследноста во практицирањето на двата модела. На пр., процесите на преструктуирање бараат промена на организациската култура (промена на ставови, вредности и верувања).Тоа се остварува преку трансформациски модел, а лидерот дејствува како агент за промена. Реструктуирањето не е само цел за себе, туку е задача со која се постигнува целта - ефикасност и ефективност во работењето. Трансакцискиот лидер кој прави размена на одделни вредности со следбениците должен е да ги спроведе ветувањата што ги дал во замена за гласови и да одговори на поддршката што ја добил. Ако не го оствари ветеното ќе се соочи со следбеници кои ќе се откажат од следење на таков лидер, но обратно, ако следбениците не испочитуваат макар и дел од неговите насоки ќе се соочат со негативен фитбек или со дисциплински мерки и ќе бидат изолирани. Ова е позната практика на политичкото лидерство во Македонија.

И на крај, лидерите во Македонија определувајќи се за еден од двата понудени модела треба да ги земат во обѕир сопствениот лидерски стил, сопственото опкружување и природата на односите што тој ги има со следбениците (харизматски или програмски).

**Abstract**

This paper addresses political leadership which is object of intensive research lately. Start premise is lack of authentically political leadership on Macedonian political scene and, because of that, maximum research efforts should be made toward the question why political leadership is in crisis.

The author believes that determinate of effective political leadership is cognition of theoretical postulates and their practical deployment.

This text presenting a short compendium of the most influencing theories, with special emphasis on contemporary ones, are presented – model of transformational against transactional leadership – and every effort is made for their practical application on masedonian political leadership.

# Европа - отсонуван сон на Жак Делорс

Марко Трошановски

„Нашиот идеал мора да биде апсолутно определен, неизбежен проект за повторно обединување на Европа. Не треба да гледаме подалеку во наредните десет години. Овој проект е функционален и ни е на дофат. Се надевам дека еден ден историчарите ќе го цитираат како модел."

Jacques DELORS 21/1/2002
Visions for Europe
"AN AMBITIOUS VISION FOR THE ENLARGED EUROPE"

Институционалната и системска рамка на Европската унија, денес е значително поинаква од онаа со која започна европскиот сон во педесеттите години на минатиот век. Европа е далеку подемократски и поинтегриран ентитет од кога и да е и што е најважно, ентитет кој е недвосмислено насочен кон сеопфатно обединување - вековниот стремеж на многу генерации, многупати напуштан, но никогаш незаборавен. Во периодот што следеше по основачките договори од Париз и Рим па се до денес во многубројните дебати што гравитираа околу оската наречена ЕУ се калкулираше со цела плејада на модалитети околу нејзиното опстанување. Како и да е, определени настани како Единствениот европски акт (Single European Act-SEA) од 1986, Договорот од Мастрихт (Mastricht Treaty) од 1992 и други, неповратно ја трасираа траекторијата кон единствена државна заедница и замолкнаа многу саботери на процесот на европската интеграција. Фактот што сите беа иницирани, договорени и изгласани во периодот помеѓу 1985 и 1994 година ни оддалеку не и припаѓаа на сферата на случајноста. Токму во овој период со една од темелните институции на ЕУ, Комисијата, раководеше човек чија политичка кариера е олицетворение на визијата за „обединета Европа" и чиишто залагања му го донесоа епитетот „татко (основач) на Еврото".

За време на своето еднодецениско претседателствување со Комисијата Жак Делорс (Jacques Delors) прерасна во легенда. За овој период ја воздигна јавната и политичката улога на Европската унија на дотогаш највисоко ниво. Се стекна со имиџ на цврст лидер, пречекорувајќи ги границите на својот формален авторитет и засенувајќи ја славата и популарноста на неговите претходници. „Феноменот Делорс" ја преиспита и редефинира улогата на индивидуалните политички лидери во современата политика. Како никогаш досега Европската комисија не заземала толку активна и визионерска улога во процесот на европската интеграција.

Жак Делорс припаѓа на генерацијата „татковци" на Европа која се појави по 1980 година. Роден е во

Париз на 20 јули 1925 година. Својата политичка надградба и умеење ги стекнува заобиколувајќи ја „традиционалната" Националната школа за администрација (Ecole Nationale d`administration) која ги профилира повеќето француски политичари. Кариерата која ја започнува во Француската банка на возраст од дваесет години бележи постојан подем. Следат низа државнички функции: раководител на одделот за социјални прашања во францускиот комесаријат за планирање, министер за социјални прашања во социјалистичката влада 1969, потоа како пратеник во Европскиот парламент (1979-1981). Фасцинантните успеси што ги остварува на економски план како француски министер за финансии, економија и буџет заслужено му ја носат номинацијата за претседател на Европската комисија со која раководи во три мандати до 1994 година.

Посветен визионер за обединета Европа чекорејќи по патеката на неговите славни претходници, Жак Делорс  го посвети целиот свој мандат на идејата за европско единство и просперитет. Многумина беа и сè уште се скептици околу перспективите на Европската унија на држави со толкаво културно-историско, економско и политичко разноличие. Историските антагонизми кои кулминираа со две светски војни, некомпатибилното политичко наследство на земјите од Југоисточна Европа како и незанемарливиот националшовинизам на некои земји -членки, беа главните аргументи на евроскептиците. Обдарен со прониклив политички сензибилитет, Делорс, главната цел на вака хетерогената Европа ја гледаше во постигнувањето на консензус меѓу државите кои фактички припаѓаат и оние кои аспирираат кон Унијата. Главното прашање кое треба да се одговори  е „Што сакаме да направиме заедно?". Одговорот на Делорс се состоеше во три круцијални аспекти: Унијата како регион на активен мир, конституирање на рамка за одржлив развој и исклучителен начин на менаџирање и зацврстување на културниот и етнички диверзитет. Кога Делорс беше избран за претседател на Европската комисија во 1985 година токму овие три концепти станаа постулатите врз кои трпеливо и принципиелно ја градеше својата политика. Комисијата имаше силен ефект во забрзувањето на донесувањето на клучните политички одлуки со социјална димензија и оние што ги конституираа Единствениот европски пазар (SEA) и Европската монетарна унија. Стабилноста и безбедноста на ЕУ е од витално значење за нејзиниот опстанок, меѓутоа ова подразбира перманентни усилби за оддржување и репродуцирање на мирот. Поради ова Комисијата постојано ја „туркаше" иницијативата за заедничка одбранбена и надворешна политика како Европа би можела да се консолидира како внатрешно така и на меѓународна сцена. Вториот аспект, односно конституирањето на рамка за одржлив развој, според зборовите на Делорс, можеше да се постигне единствено преку три нивоа кои тој ги промовираше и реализира. Првиот беше воведувањето на единствена европска валута „еврото" на 1 јануари 2002

(извонреден историски успех кој никој не го сметаше за можен само пред десетина години). Европската унија би била многу нестабилна доколку постои единствено како слободен економски регион  без каква и да е социјална и политичка димензија. Затоа е потребна кохезија на сите нивоа. Комисијата постојано се залагаше и активно се вклучи во официјалниот дијалог кој би овозможил размена на гледишта и на тој начин канализирање на тензиите помеѓу двете страни на индустријата, работодавците и работниците (UNICE и ETUC)[1]. Вториот, беше воспоставувањето на сили за брза интервенција во областа на одбраната и третиот зацврстување на сигурноста- било таа да е во поглед на исхраната и поморството и сл.

Зад политичкиот постулат на изнаоѓање исклучителен начин за менаџирање и зацврстување на културниот и етнички диверзитет стои концептот на Делорс за федерација на нации-држави[2]. Тој никогаш не веруваше во избледнувањето на нацијата. Во оваа точка тој од секогаш се разликувал од таканареченото федералистичко движење кое во поствоениот контекст ги идентификуваше „нациите" со „национализмот". Соочен со опасностите на глобализацијата која на нацијата и се заканува со изумирање, Делорс увидувајќи ги бесценетите придобивки од националната хетерогеност во рамки на ЕУ се залагаше за тоа областите како што се здравството, образованието, социјалната заштита и културата да останат под национална контрола, бидејќи тие се круцијални за економската и социјална кохезија помеѓу европските држави. Сепак, оваа кохезија ќе биде вистински постигната кога членовите на националните парламенти ќе дискутираат за европски проблеми и обратно. Комисијата на Делорс постојано се соочуваше со низа потешкотии, во прв ред шовинизмот на некои од нејзините членови, односно ставање на националните интереси пред европските. Ова перманентно ја ограничуваше да дејствува како колективно кохерентно и ефикасно тело. Во обидот да се надмине оваа пречка  Делорс честопати постапуваше на начин кој според многумина само создаваше дополнителен дезинтегративен ефект (членот на комисијата Мек Шари ги напушти привремено преговорите поради прекумерното мешање на претседателот на Комисијата[3]). Сепак недвосмислено историска е  неговата заложба за европската иднина. Постојаната, но трезвена поддршка која Делорс му ја даваше на проширувањето на Унијата само го надополнува ова тврдење. Како што подоцна самиот ќе истакне во своите *„Мемоари"* жали што европските лидери на ја прифатиле идејата за воспоставување на поширока Европска конфедерација која на земјите од југоисточна Европа би им понудила висок степен на политичка соработка со остатокот од ЕУ, но која би го одложувала нивното

---

1 UNICE- Унијата на индустриските и работодавачките конфедерации на Европа
ETUC- Европската конфедерација на синдикати

2 www.euractiv.com/Article

3 Neill Nugent, The government and Politics of the European Union, PalGrave Macmilan 2003, 413

целосно приклучување сè до вистинскиот момент.[4]

Денес хроничарите на ЕУ ја нарекуваат унијата „Куќата којашто ја изгради Жак”. Европската унија манифестира традиционални државни карактеристики кои несомнено ќе продолжат да се зацврстуваат сé додека постојат луѓе како Жак Делорс, луѓе за кои како што ќе рече Де Ружмон „секоја голема движечка идеја е европска”.

[4] www.notre-europe.asso.fr

**Abstract**

Delors is called “one of the founding fathers of the EU”. During his presidency with the Commission EU was more enhanced and functional then ever before. He introduced the Single European Act with its crucial extension of qualified majority voting (QMV), Maastricht Treaty and EMU. His vision for “comprehensive and united Europe” marked one decade of EU history and had significant contribution to the integration process of EU as we know it today.

**Библиографија :**

Neill Nugent, The government and Politics of the European Union, PalGrave Macmilan, 2003

www.euractiv.com

Mark A.Pollack, The Engines of European Integration 2003

www.notre-europe.asso.fr

www.southeasteurope.org

# „Старата“ и „новата“ ЕУ меѓу интеграцијата и ориентацијата кон суверенитет

Тина Фарни

*БАЈХЕЛТ, Тим, „Европската унија по проширувањето кон исток“, УТБ; ВС Издавач за социјални науки, Визбаден 2004 година*

Тим Бајхелт во своето истражување разработува преглед на развојот на Европската унија и дава хипотези за влијанието на проширувањето кон исток

Уште во воведот Бајхелт ја поставува книгата во дискусијата за основните прашања на европскиот процес на обединување: Кои се целите на европското обединување? Што ги придвижува националните држави кон предавање на правата на сувереност? Кои предности за благосостојба и безбедност се создаваат од пренесувањето на основните компетенции на европско ниво? Тенденцијата на Бајхелт е да ја отслика состојбата на интеграцијата на ЕУ во 2004 година и да даде хипотези за влијанијата на проширувањето кон исток врз функционирањето на ЕУ. Во аргументацијата тој оперира со следните претпоставки:

1. Политичките одлуки за Европа може да се изведат од националните општествени предности
2. Хоризонтите на дејствување преку европската интеграција ќе бидат потенцијално проширени со зголемена ефикасност
3. Националнодржавните стратегии остануваат конзистентни во однос на ЕУ
4. Старите и новите држави-членки може да се споредуваат едни со други

Овие претпоставки, како теоретска основа, ги одредуваат исказите на авторот во сите пет поглавја од неговото истражување.

Во првото поглавје, Бајхелт ги опишува двете можности за опфа-

ќање на стратегиите за интеграција на старите држави-членки: стратегиите за Европа на нивните влади и обележјата на европеизацијата на националните системи. Како дополнување тој ги отсликува трите брана на проширување пред проширувањето кон исток и досегашните членки ги дели во четири групи според нивните стратегии за Европа, кои се сместени меѓу половите: интеграционизам (застапен од членките-основачи, Германија, Франција, Италија и Бенелукс државите) и ориентација кон суверенитет (Велика Британија, Данска, Шведска). Второто поглавје е посветено на државите опфатени со проширувањето кон исток. Авторот ги објаснува договорно-правните и политичките основи, дава хронолошки тек на преговорите за пристапувањето и пренесува краток преглед за поединечните земји. Оваа претстава се продлабочува во третото поглавје, што за предмет ги има населенијата и партиите на новите-членки, како и описот на европските институции инволвирани во процесот на проширување. Имајќи го предвид ова се дискутира способноста за интеграција на десетте нови држави-членки и се резимира во хипотеза дека во проширената Унија има повисок процент на членки со предности ориентирани кон сувереност, значи со неинтегративни преференци. Тоа би довело, според Бајхелт, до нова поделба на стратегиите за Европа внатре во Унијата, како што беше кажано за нив во првото поглавје, а со тоа и до промена на процесот на интеграција. Во четвртото поглавје авторот ги разгледува новите членки на ЕУ во контекст на важни политички области, при што и овде цврсто се држи за развоите и од нив извлекува прогнози. Поединечно тој се осврнува на четирите области: економска политика, структурна и земјоделска политика, заедничка надворешна и безбедносна политика и внатрешна и правна политика. Овде авторот доаѓа до заклучокот дека државите опфатени со проширувањето кон исток во сите области се тенденциозно запоставени наспроти старите членки. Оваа проценка ќе биде разработена во заклучокот од петтото поглавје, дека е несигурно дали ќе се создадат доволно институционални гаранции за големата задача на интеграцијата во следните години. Најважната задача се карактеризира со тоа “да не се дозволи видливата асиметрија во корист на старите членки да заврши во трајна периферизација на новите членки”.

### *Тенденции во „старата” и „новата” ЕУ*

Членките основачи на ЕУ создаваат релативно хомогена група. Тие своите права на сувереност ги предале на сличен начин и со слична брзина. Новите држави-членки се наоѓаат во целосно поинаква појдовна состојба, бидејќи, од една страна, веќе не може да учествуваат во креирањето на постоечките структури, а од друга страна, мора да се приспособат на нивното брзо темпо. Бајхелт, исто така, констатира дека преговорите за пристапување кон ЕУ не се одвиваат меѓу два рамноправни партнера, туку Комисијата го одредува

правецот, на кој потенцијалните нови членки најмногу што може е да имаат маргинално влијание. На Самитот во Копенхаген (1993) Европскиот совет се произнесе дека земјите од Источна и од Средна Европа, што дотогаш се асоцирале и што по распаѓањето на социјалистичките режими се наоѓаа во силни процеси на трансформација, треба да станат членки на Унијата, доколку се загарантирани следните точки:

- стабилност на институциите, демократија, правна држава, човекови права, како и почитување и заштита на малцинствата
- пазарно стопанство што функционира
- преземање на заедничките правила, стандарди и политики, што ја претставуваат севкупноста на правото на ЕУ

Како надополнување на хронолошкото претставување, како и на создавањето на ЕУ и на преговорите за пристапување, Бајхелт дава преглед на десетте нови земји што треба да и пристапат на Унијата во бројки и факти, прегледно составени во табели. Притоа, покрај претставувањата на новите граници на ЕУ, бројките на жители и на површини, станува збор за пресметки на социо-економското ниво. Авторот заклучува дека дури и во земјите што најбрзо се развивале во временскиот период на набљудување од 1997 до 2002 година, во следните дваесет години ќе постојат јасни социо-економски разлики со просекот на ЕУ. Тука го воведува основното прашање за неговото истражување, дали од досегашните бранови на проширување може да се изведат сценарија за поделбата, ако се земе предвид заостанатоста на земјите опфатени со проширувањето. Тој признава дека за одговарање на ова прашање е потребно да се набљудува политичката култура, интермедијарната сфера и институционалната конфигурација на новите членки, во однос на политичкиот систем на ЕУ-15. На почетокот на ова разгледување, Бајхелт ги дава податоците од евробарометарот 2003, од кои произлегува дека населенијата на новите држави-членки се попријателски поставени кон интеграцијата од просекот на ЕУ-15 и дека општо малите земји се поставени попријателски кон ЕУ. Пред сè, населенијата со акутни проблеми очекуваат корист од членството: Кипар со членството во ЕУ очекува надминување на поделбата, Словенија- ослободување од југословенскиот конфликт, Литванија- одбрана од руските барања за транзитни патишта низ Калининград. Иако при ова испитување во земјите што требаше да бидат опфатени со проширувањето имаше далеку повисока доверба во ЕУ отколку во старите држави-членки, во почетокот на 2004 година поддршката на ЕУ драстично опадна. За овој развој авторот ја смета за виновна комбинацијата од војната во Ирак и расправата за уставот, покрај причините специфични за секоја земја (како, на пр., покрај силно скептичните за Европа, дел од нив големи руски малцинства во балтичките држави). Оценувањето на различните податоци го води Бајхелт кон „пробна” изјава дека за новите држави-членки на ЕУ би можеле да почнат да важат

слични стратегии за Европа како и за старите: Литванија, Словенија, Словачка и Унгарија се вбројуваат во релативно ентузијастички расположените кон ЕУ држави-основачи. Во овие земји и населението и партиите во најголем дел се залагаат за интеграција, а скептичните сили кон интеграцијата се појавуваат маргинализирано. Летонија, Полска и Малта се движат во средното поле и може да бидат споредени со државите ориентирани кон сувереност- Данска и Шведска, додека Естонија, Чешка и Кипар уште покритички се поставени кон ЕУ, бидејќи во овие земји или кај населението или во партискиот систем се застапени позиции со, навистина, силна скепса за Европа. До овој увид авторот доаѓа, со оценување на резултатите од анкетата и анализа на партиските пејзажи на новите држави-членки. И овде тој работи со прегледни, јасно расчленети табели, од кои произлегуваат тенденциите на националните партии, како и нивната поделба во пратенички групи на Европскиот парламент.

Во овој контекст се зборува за две важни точки: од една страна, за разликата меѓу евро- и ЕУ-скептицизмот, а од друга страна, за потешкотијата партиите од новите држави-членки да се подредат во однос на нивното залагање за ЕУ. ЕУ-скептицизмот не е насочен паушално против европската интеграција, туку против практиката на ЕУ-интеграцијата, доживеана како пребирократска и централистичка. Протагонистите на евроскептицизмот ја критикуваат идејата на европската интеграција и се поставуваат против предавањето на правата на сувереност. Се поставува прашањето на одредување на местото на партиите, бидејќи во некои постсоцијалистички земји, речиси, при секој избор се бираат нови партии во парламентот, а постоечките партии програмски се трансформираат.

Од претставувањето на партиите во новите држави-членки, Тим Бајхелт преминува кон објаснување на институциите на ЕУ релевантни за проширувањето кон исток: Комисијата, Европскиот совет и Советот на министри, Европскиот парламент, Европскиот суд на правдата, Економскиот и социјален комитет, Комитетот на региони, постапката за одлучување. На овој начин може брзо да се прочита основното знаење за ЕУ, што е од корист, опремено со актуелен материјал со бројки во времето на објавувањето. За актуелноста на книгата придонесува тоа што покрај научниот апарат со фусноти и листа на литература, може да се најдат и упатства за веб-сајтови, од каде што може да се симнат најновите информации.

Трите најзначајни критериуми што Комисијата на ЕУ ги одреди за способноста за интеграција на новите членки се однесуваат на областите јавна управа, право и сузбивање на корупцијата, при што таа е задоволна само со развојот во Словенија и во Естонија. Од извештаите на Комисијата произлегува дека државите располагаат со многу различно изразени способности, од една страна, да го преземат acquis communautaire и, од друга страна, целисходно да ги добијат и користат средствата од

кохезиониот фонд, од структурниот фонд и од фондот за земјоделство. Глобалниот извештај за корупција, Global Corrution Report, покажува дека можеби дури мнозинство од државите располага само со ограничен потенцијал за адаптација. Општиот административен потенцијал за адаптација претставува една од централните димензии на способноста за интеграција на новите држави-членки. Втората димензија се состои во можните стратегии за Европа на национално државните влади, како што на крајот заклучува Бајхелт, пред да премине на анализа на избраните политички области.

*Развојот на политиката во проширената ЕУ*

За економската политика на проширената ЕУ авторот пренесува многу мала апсолутна тежина на националните економии на земјите-кандидатки: во 2001 година нивниот бруто-домашен производ од 403, 5 милијарди евра изнесуваше помалку од пет проценти од БДП на ЕУ-15. Од тоа тој заклучува дека новите членки при економската интеграција во ЕУ ќе бидат изложени на импулсите од економиите на старите членки. Што се однесува до монетарната унија, на неа во блиска иднина ќе може да ѝ пристапат само Естонија, Литванија и Словенија.

Во структурната политика, целите на ЕУ за периодот од 2000 до 2006 година се редуцираа од седум на три: унапредување на регионите со заостанат развој (чиишто БДП е помал од 75 % од просекот на ЕУ), економско и социјално приспособување на областите со структурни проблеми и модернизација на образовните, доквалификациските и вработувачките политики и системи. Така, средствата за новите членки од различните структурни фондови на ЕУ ќе се употребат за инфраструктура, подобрување на способноста за натпревар, понатаму, за наука и за култура. Во секој случај, така прикажува Бајхелт, земјите од ЕУ-15 што примаат средства добиваат видно повисоки структурни наменски средства во споредба со најсиромашните од новите држави-членки.

Земјоделската политика, пред и за време на преговорите за пристапување, беше едно од најтешките поглавја за затворање. Тоа е разбирливо ако се земе предвид дека во ЕУ-15 во просек четири, а во земјите опфатени со пристапувањето во просек 9,5% од вработените се активни во земјоделскиот сектор (во Полска во 2002 година беа дури 19, 6%). Значи и во оваа област може да се констатира основна дискрепанца меѓу старите и новите членки.

За заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) проширувањето кон исток претставува ново порамнување на геополитиката на Европа и ја зацврстува положбата на континентот во глобалниот поредок. Односот кон Русија сега не е окарактеризиран повеќе од Германија како единствен актер што го дава тонот, туку Полска, Чешка и балтичките држави стојат во одредена мерка како „филтер пред германската политика кон истокот”. Во однос на врските со САД настаните со војната во Ирак

доведоа до јасна линија на прекин во проширената Унија. Бидејќи Унијата денес, во споредба со воената моќ на САД, се означува, пред сé, како цивилна “soft power”, според Бајхелт, предизвикот на ЗНБП по проширувањето кон исток се состои во надминување на латентната маргинализација на новите членки во оваа област, што во догледно време ќе се развие во суштински домен на ЗНБП, за среднорочно да ги премости прекините кај безбедносно политичките интереси на новите и старите членки.

Во областа на правната и внатрешната политика, пред сé, ќе важат две причини за засилување на интеграцијата, меѓународните злосторства и миграцијата во европскиот простор. Затоа што ЕУ-15 е скептична за способноста за реформа на службите за правда и полиција на новите држави-членки, во овие области има рокови за премин и заштитни клаузули. Како дефицитарни области важат, пред се, азилантската политика и сузбивањето на криминалот.

*Три сценарија за проширената иднина*

Тим Бајхелт доаѓа до заклучок за целата ЕУ по проширувањето кон исток, дека нејзините проблеми на легитимација се заострија. Од една страна, разликите во основната културна ориентација меѓу Средна и Западна Европа не се толку големи, но, од друга страна, врските меѓу гласачите и политичките елити јасно подлежат на различни закони. Проширувањето кон исток во секој случај со себе носи заострен дискурс за наводни или фактични неповолности на европската интеграција.

Новите членови не располагаат со доволен потенцијал да создадат малцинство за блокада. Тие претставуваат десет од 25 држави, при што, за да има малцинство за блокада потребни се 13 држави, 84 од 321 глас на Советот (малцинство за блокада прават 90 гласа), 16,7 проценти од населението (малцинство за блокада чинат 31,8 проценти). Од тоа Бајхелт заклучува дека за новите членки не е исплатливо да настапат како заеднички блок, своите интереси тие ќе може трајно и структурно да ги застапуваат само со правење на алијанси со другите држави-членки. Тие се упатени на солидарноста на останатите членки ако сакаат да важат нивните специфични интереси, поврзани со економската и социјална трансформација по завршувањето на социјализмот. Таа не може да биде принудна, туку зависи од заедничката волја на старите членки да ја избегнат маргинализацијата што се заканува.

Бајхелт развива три можни сценарија за развојот на системот на одлучување и преговори во ЕУ по проширувањето кон исток: структурална неподвижност во ЕУ-25, поцврсто настојување за решавање на конфликтот или градење на заедничка солидарност. Структурална неподвижност ќе настапи ако различните интереси на државите-членки останат да постојат латентно и не може да се изгладат со преговори, така што шансите за ефикасни политички одлуки видливо ќе бидат ограничени. Поли-

тизација на европскиот простор со посилно решавање на конфликтот би била последица на признанието на внатреполитичките спротивставени интереси, кои на овој начин би мутирале од нужност кон доблест на ЕУ. До градење на силна заедничка солидарност, сценарио на кое се надева авторот, би дошло ако се развие свест за индиректна корист од социјално стабилно соседство. Во политичката практика, според Бајхелт, проектот на солидарност сé уште не е толку далеку спроведен за националните јавности да може долгорочно да бидат оптоварени со тоа. Да се надеваме заедно со Тим Бајхелт, дека третото сценарио ќе се спроведе долгорочно.

**Abstract**

In his book “The European Union after its Enlargement”, Timm Beichelt gives an overview of the EU`s development and establishes hypotheses about the impact of the recent enlargement. He starts at describing the EU strategies of the old member states between integrationalism and focus on the state`s sovereignty. A chronological history of the old EU and of the accession negotiations as well as facts and figures about the new member states serve as a broad basis for Beichelt`s discussion of the integration potential of the new members and the comparison of their integration strategies with the old members`. In the author`s argumentation, these strategies turn out to be quite comparable indeed. He concludes that within the enlarged EU, the tendencies towards sovereignty are represented by a larger number of member countries, which will lead to a change in the European integration process as a whole. A closer look at the new members within the European economic, structural, agrarian, internal and law policies and common foreign and security policy makes the author state that they are placed at a disadvantage relative to the old members. According to him, the crucial integration task for the coming years will be not to let the old members` advantages become a constant rule which would marginalise the new ones; for he mentions the fact that even the fastest growing new member countries will still be below EU socio-economic average for the next twenty years.

Since the whole of the ten new member states do not dispose of sufficient potential for a blockade minority they will have to form new alliances within the EU. Beichelt sketches three scenarios for the further development of the negotiation and decision system in the enlarged EU: A structural impasse, a stronger tendency towards conflict discussion, and the establishment of a mutual solidarity. But this third scenario that the author wishes for can only be achieved if the consciousness of the advantages of socially stable neighbourhood will grow.

# Регулатива (ЕК) Бр. 2004/2003 на Европскиот Парламент и Советот од 4 ноември 2003
# За правилата на однесување на политичките партии на Европско ниво и правилата за нивно финансирање

„Службен весник на Европската унија“ L 297/1, 15.11.2003

Европскиот парламент и Советот на Европската унија,

Имајќи го предвид Договорот за основање на Европската заедница, посебно членот 191 од тој Договор,
Имајќи ги предвид предлозите од Комисијата,
Постапувајќи според процедурата предвидена во член 291 од Договорот[1],

Каде што

(1) Член 191 од Договорот вели дека политичките партии на европско ниво се важен фактор за интеграцијата на Унијата и дека тие придонесуваат кон формирањето на европска свесност и во изразувањето на политичката волја на граѓаните на Унијата.

(2) Треба да се донесат бројни основни правила, во форма на регулативи, за политичките партии на европско ниво, а посебно за нивното финансирање. Искуството од примената на оваа Регулатива треба да покаже колку овие правила треба или може и понатаму да се надополнуваат.

(3) Искуството покажува дека политичка партија на европско ниво има свои членови, или граѓани собрани во форма на политичка партија или политички партии, кои формираат коалиција. Термините, *политичка партија* и *коалиција на политички партии* кои се употребуваат во оваа Регулатива треба да бидат објаснети.

(4) За да се идентификува *политичка партија на европско ниво* многу е важно да се поставaт услови. Неопходно е за политичките партии на европско ниво да се запазат принципите на кои е основана Европската унија, а кои се поставени во Договорите и истакнати во Повелбата на основни права на Европската унија.

(5) Според оваа Регулатива треба да се донесат процедурите преку кои политичките партии на европско ниво можат да се финансираат.

(6) Треба да има начин за редовна проверка на условите кои се поставени за да се идентификува политичка партија на европско ниво.

(7) Политичките партии на европско ниво кои добиле финансии, според оваа Регулатива, треба да ги прифатат обврските предвидени да се обезбеди транспарентност на изворите на финансирање.

(8) Во согласност со Декларацијата бр. 11 на основа на член 191 од Договорот за основање на Европска заедница, која е поставена како анекс на Договорот од Ница,

[1] Мислењето на Европскиот парламент од 19 јуни 2003 (сè уште необјавено во „Службен весник“) и одлуката на Советот од 29 септември 2003.

финансирањето според оваа Регулатива не треба да се употреби, директно или индиректно, за политичките партии на национално ниво. Според истата декларација правилата за финансирање на политичките партии на европско ниво треба да се однесуваат, и да се исти, за сите политички актери претставени во Европскиот парламент.

(9) Според оваа Регулатива природата на трошоците коишто може да се финансираат треба да се дефинираат.

(10) Сумите дадени за финансирање, според оваа Регулатива треба да се утврдат согласно со годишната буџетска процедура.

(11) Неопходно е да се обезбеди максимум на транспарентност и финансиска контрола на политичките партии на европско ниво кои се финансирани од буџетот на Европската унија.

(12) Рамка за распределба на сумите треба да се направи за секоја година, имајќи го предвид, од една страна, бројот на бенефициентите, а од друга страна, бројот на избрани членови во Европскиот парламент.

(13) Техничката помош што Европскиот парламент ја нуди на политичките партии на европско ниво треба да се раководи од принципите на еднаков третман.

(14) Спроведувањето на оваа Регулатива и активностите за финансирање треба да се разгледаат во посебен јавен и објавен извештај подготвен од страна на Европскиот парламент.

(15) Судската контрола којашто е под јурисдикција на Судот на правдата ќе помогне да се обезбеди правилна примена на Регулативата.

(16) За да се обезбеди преодниот период кон новите правила, спроведувањето на некои правила од Регулативата треба да се одложат додека не се формира новиот Европски парламент по изборите во јуни 2004.

Ја усвојуваат следната регулатива:

Член 1
**Тема и опсег**

Со оваа Регулатива се воспоставуваат правила за функционирањето на политичките партии на европско ниво и правилата за нивно финансирање.

Член 2
**Дефиниции**

За целта на оваа Регулатива:

1. *политичка партија* значи асоцијација на граѓани:
- која има за цел да оствари некои политички цели
- која е регистрирана од, или основана согласно со легислативата на барем една земја-членка;

2. *коалиција на политички партии* значи структурна соработка помеѓу барем две политички партии;

3. *политичка партија на европско ниво* значи политичка партија или коалиција на политички партии која ги задоволува условите во член 3.

Член 3
**Услови**

Политичка партија на европско ниво треба да ги задоволува следните услови:

(а) да има правна регистрација во земјата- членка во којашто е седиштето;
(б) мора да биде претставена во барем една четвртина од земјите-членки, со пратеници во Европскиот парламент или во националните парламенти или регионалните парламенти или во локалните совети; или мора да има добиено, во барем една четвртина од земјите членки, најмалку три проценти од гласовите на избирачите кои гласале на последните избори за Европскиот парламент.
(в) мора да ги почитува, посебно во програмата и во активностите, принципите на кои е основана Европската унија, имено принципите на слобода, демократија, почит кон човековите права и основни слободи, и владеењето на правото.
(г) мора да има учествувано во изборите за Европскиот парламент, или да има изразено намера да го стори тоа.

Член 4
**Критериуми за финансирање**

1. За да прими финансии од централниот буџет на Европската унија, политичката партија на европско ниво треба да аплицира при Европскиот парламент.

Европскиот парламент ќе усвои одлука во наредните три месеци и ќе овласти и ќе ги менаџира соодветните средства.

2. Првите средства ќе бидат проследени со следните документи:
(а) документи кои ќе покажат дека условите во член 3 се исполнети;
(б) политичка програма во која ќе бидат објаснети целите на политичката партија на европско ниво;
(в) статут во кој ќе бидат дефинирани телата одговорни за политички и за финансиски менаџмент како и телата или индивидуите, во секоја засегната земја-членка со моќ на легално застапување, а посебно од сферата на стекнување или отуѓување на подвижен или неподвижен имот, или, пак, оние кои можат да се впуштаат во правни постапки.

3. Секоја измена на документите наведени во став 2, посебно во однос на програмата и статутот, кои веќе биле на сила, ќе биде доставена до Европскиот парламент во рок од два месеца. Во отсуство на такво известување, финансирањето ќе биде суспендирано.

Член 5
**Верификација**

1. Европскиот парламент редовно ќе потврдува дека условите од член 3 (а) и (б) се остварени од страна на политичките партии на европско ниво.

2. Во однос на условите поставени во членот 3 (в), на барање на една четвртина на своите членови, кои претставуваат барем три политички групи во Европскиот парламент, Европскиот парламент ќе верификува, со мнозинство од пратениците, дека условите кои се споменуваат сè уште се исполнети од политичката партија на европско ниво.

Пред да се направи таа верификација, Европскиот парламент ќе ги слуша претставниците на релевантната политичка партија на европско ниво и ќе побара мислење од комитет на независни и еминентни личности во однос на барањето и тоа да биде доставен во разумен период.

Комитетот ќе биде составен од три члена, и тоа по еден од редовите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Секретаријатот и финансирањето на Комитетот ќе биде обезбедено од страна на Европскиот парламент.

3. Доколку Европскиот парламент утврди дека некои од условите кои се однесуваат на членот 3 (а), (б) и (в) повеќе не се исполнуваат тогаш соодветната политичка партија на европско ниво, која поради оваа причина го прекршила статутот треба да биде отстранета од финансирањето според оваа Регулатива.

Член 6
**Обврски поврзани со финансирањето**

Политичката партија на европско ниво ќе:
(а) ги публикува своите приходи и трошоци и изјава на имотот и други сопствености и тоа секоја година;

(б) ги декларира своите извори на финансирање со обезбедување на листа во која ќе бидат посочени донаторите и добиените донации од секој донатор, со исклучок на донации помали од 500 евра;

(в) нема да прима:
- анонимни донации,
- донации од буџетот на политичките групи во Европскиот парламент,
- донации од претпријатија во кои јавните власти имаат директно или индиректно влијание поради сопственичката структура на тоа претпријатие, или финансиската структура на истото, или на правилата на владеење на тоа претпријатие,
- донации поголеми од 12 000 евра годишно и тоа од еден донатор било да е физичко или правно лице освен претпријатието споменато во третата алинеја и без исклучок на вториот став.

Придонесите на политичките партии кои се членови на политичката партија на европско ниво се прифатливи. Тие не смеат да изнесуваат повеќе од 40% од годишниот буџет на партијата.

Член 7
**Забрана на финансирање**

Финансирањето на политичката партија на европско ниво од централниот буџет на Европската унија или од друг извор не може да се користи за директно или индиректно финансирање на други политички партии, а посебно не на национални политички партии, што останува да биде регулирано од страна на националните правила.

Член 8
**Природа на трошоците**

Приходите од централниот буџет на Европската унија согласно со оваа Регулатива можат да се користат само за да се покријат трошоците кои се директно поврзани со целите поставени во политичката програма потенцирана во член 4 (2)(б).

Таквите трошоци ги вклучуваат административните трошоци и трошоците поврзани со техничка помош, состаноци, истражување, преку гранични настани, студии, информации и публикации.

Член 9
**Имплементација и контрола**

1. Приходите за финансирање на политичката партија на европско ниво ќе се утврдуваат според годишната буџетска процедура и ќе се имплементираат согласно со Финансиската регулатива на централниот буџет на европските заедници[2].

2. Вредноста на подвижниот и неподвижен имот и губењето на вредност ќе се спроведува согласно со Регулативата на Комисијата (ЕК) Бр. 2909/2000 од 29 декември 2000 за сметководството во европските заедници на вонфинансиски фиксни сопствености[3].

3. Контролата на финансирањето според оваа Регулатива, ќе се извршува согласно со Финансиската регулатива и процедурите коишто се поместени таму.

[2] Регулатива на советот (ЕЗ, ЕУРОАТОМ) Бр 1605/2002 од 25 јуни 2002 на Финансиската регулатива применлива на централниот буџет на европските заедници („Сл.в.“ L 248, 16.9.2002, стр.1)
[3] „Сл.в.“ L 336, 30.12.2000, стр. 75

Контролата, исто така, ќе се спроведува на база на годишни сертификати од надворешни и независни ревизори. Овие сертификати ќе се доставуваат, во рок од шест месеци од крајот на буџетската година во случајот, до Европскиот парламент.

4. Покрај спроведувањето на оваа Регулатива, сите средства кои се примени од политичката партија на европско ниво на несоодветен начин од централниот буџет на Европската унија, ќе бидат вратени во тој буџет.

5. Сите документи и информации кои ги бара Судот на ревизори за да ги спроведе своите задачи ќе бидат доставени преку барање до политичките партии на европско ниво кои примаат средства според оваа Регулатива.

Таму каде што трошоците кои ги направила политичката партија на европско ниво се заедно со национална политичка партија или друга организација, доказ за трошоците кои припаѓаат на политичката партија на европско ниво ќе се достават до Судот на ревизори.

6. Финансирањето на политичките партии на европско ниво во нивното својство на тела кои следат цел од општ европски интерес нема да бидат дел од процедурите споменати во член 113 од Финансиската регулатива, а кои се однесуваат на намалување на финансирањето.

Член 10
**Дистрибуција**

1. Расположивите приходи ќе се дистрибуираат годишно на политичките партии на европско ниво кои добиле позитивен одговор на нивната апликација за финансирање споменато во член 4, и тоа на следниот начин:
(а) 15% ќе бидат дистрибуирани во еднакви делови;
(б) 85% ќе се дистрибуираат помеѓу оние коишто освоиле места во Европскиот парламент, во сооднос со освоените места.
При спроведувањето на овие процедури член на политичка партија може да биде член само на една политичката партија на европско ниво .

2. Финансирањето кое доаѓа од централниот буџет на Европската унија нема да биде повеќе од 75% од буџетот на политичката партија на европско ниво. Доказна постапка паѓа на политичката партија на европско ниво .

Член 11
**Техничка поддршка**

Целата техничка поддршка од Европскиот парламент до политичките партии на европско ниво се базира на принципот на еднаков третман. Таа ќе биде обезбедена според услови кои не се подобри отколку оние кои што се обезбедени на надворешни организации и асоцијации кои би можеле да добијат слична инфраструктура и ќе биде дополнета со фактури и исплати.

Европскиот парламент ќе ги објави деталите на техничката поддршка и секоја година ќе ги достави до сите политички партии на европско ниво.

Член 12
**Извештај**

Европскиот парламент ќе објави извештај, но не подоцна од 15 февруари 2006, а кој ќе се однесува на спроведувањето на оваа Регулатива и на финансираните активности. Извештајот ќе ги посочи, каде што е соодветно, можните измени на системот на финансирање.

Член 13

**Преодни и завршни одредби**

Оваа Регулатива стапува на сила три месеци по датумот на нејзиното објавување во *„Службениот Весник на Европската унија“.*

Членовите од 4 до 10 ќе бидат важечки од датумот на започнувањето на првата пленарна сесија одржана по изборите за Европскиот парламент во јуни 2004.

Оваа Регулатива и сите нејзини делови се обврзувачки и директно апликативни во сите земји членки.

Во Брисел, 4 ноември 2003,

За Европскиот парламент
Претседател
П. Кох

За Советот
Претседател
Г. Тремонти


## Abstract

The regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding are recorded in the Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003. It contains 13 articles that deal with the following issues regarding political parties at European level: subject matter and scope, definitions, conditions, application for funding, verification, obligations linked to funding, prohibition of funding, nature of expenditure, implementation and control, distribution, technical support, report, entry into force and application.

By applying this Regulation, experience should be gained, by which it will be judged whether the contained rules should be supplemented by others or not. The European Parliament and the Council of the EU state that it is necessary to define what political parties on European level are, that a maximum transparency and financial control should be ensured for their funding, and that they are important as a factor for integration within the Union, contributing to forming a European awareness and expressing the will of the European citizens.

# За авторите

**Владимир Божиновски**, роден 1976 год., истражувач и аналитичар во Институтот за демократија од Скопје. Магистер по Евроинтеграции на универзитетот во Болоња.

**Иван Дамјановски**, роден 1979 год., истражувач и аналитичар во Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по Евроинтеграции на универзитетот во Болоња.

**Јован Деспотовски**, роден на 09 јуни 1977 год. (Скопје), дипломирал на Економскиот факултет во Скопје (отсек: финансиски менаџмент). Од 2003 год. е советник во Секретаријатот за европски прашања при Владата на Република Македонија. Коосновач и член на МЕНСА Македонија и член на неколку стручни асоцијации и невладини организиции.

**Марат Маркет** е истражувач во СВП, германскиот Институт за надворешна и безбедносна политика.

**Ненад Марковиќ**, роден 1979 год, проект-менаџер и истражувач во Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по демократија и човекови права во рамките на Европската регионална магистерска програма - демократија и човекови права во Југоисточна Европа во организација на универзитетот во Болоња и универзитетот во Сараево.

**Антонио Милошоски**, роден 1976 год., докторант на политички науки при Универзитетот Дуизбург - Есен, Германија. Од неодамна работи како научен соработник во Институтот за политички науки во Дуизбург.

**Кирил Нејков,** роден 1977 год. во Скопје. Тој е магистер по меѓународно право на универзитетот во Кембриџ.

**Анета Стојановска**, родена 1982 година, дипломирала политички науки на Правниот факултет „Јустинијан први" во Скопје.

**Дане Талески,** магистер по Европски студии, Универзитет Фридрих Вилхелмс во Бон, член на ИДСЦО.

**Марко Трошановски,** роден 1980 година. Постдипломец по комуникации на ИСППИ. Вработен е во ИДСЦС како проект менаџер и работи како демонстратор на политички студии на Правниот факултет во Скопје.

**Тина Фарни**, родена 1976 год. во Берн, Швајцарија. Магистер по Славистика и руски јазик. Во моментов е практикант во фондацијата „Конрад Аденауер”.

**Весна Забијакин - Чатлеска**, родена 1967 год. Работи како проект менаџер во 6ти Мај. Има запишано постдипломски студии по човечки ресурси на ИСППИ**.**