

Документ за застапување бр.32/2020

Граѓанските организации и европската интеграција на Северна Македонија: Кон стратешко учество и транспаренти пристапни преговори

Автор: Иван Николовски

јули 2020

Гледиштата изразени во овој документ не нужно ги одразуваат гледиштата на Фондацијата Конрад Аденауер и Институтот за демократија “Социетас Цивилис” - Скопје

Импресум

—

Наслов: Граѓанските организации и европската интеграција на Северна Македонија:
Кон стратешко учество и транспаренти пристапни преговори

Издавач: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: Иван Николовски

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/mk>

<http://www.idscs.org.mk>

Вовед

На 26 март годинава, Европскиот совет донесе одлука за започнување на пристапните преговори со Северна Македонија (и Албанија). По 15 години од добивањето на кандидатскиот статус и по 10 препораки од Европската комисија, Северна Македонија конечно ги започнува преговорите за членство чиешто успешно завршување ќе го поплочи патот кон членство во Европската Унија.

За разлика од претходните проширувања на Унијата, она на Северна Македонија (и Албанија) ќе се одвива во рамки на новата методологија за зајакнати пристапни преговори. Според оваа методологија, пристапниот процес е организиран во преговарачки кластери (области) кои ги групираат

досегашните преговарачки поглавја. Претставувајќи ја методологијата пред Комисијата за надворешни работи на Европскиот парламент, Комесарот за добрососедска политика и преговори за проширување, Оливер Вархеи, истакна дека за клучните реформи да бидат усвоени и успешно спроведени, суштинска е и улогата на законодавните домови. Парламентите ќе треба да обезбедат политичка поддршка за реформите, како и да вршат надзор врз нивната имплементација. Притоа, беше истакната потребата од засилена соработка со Европскиот парламент во однос на ова прашање.

Овој документ за застапување го дели и поддржува ваквиот став на Европската комисија, притоа

¹ Во литературата, постојат повеќе различни дефиниции за граѓанските организации, како и критериуми за одредување дали одредена организација припаѓа (во поширока или потесна смисла) на граѓанското (или цивилното) општество. За повеќе информации види кај Марковиќ, Н. 2020. Цивилно општество: Историјат и современи сфаќања. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, достапно на: <<https://tinyurl.com/yanorz8>> (последен пат пристапено на 7 јуни 2020). Во македонското законодавство, граѓанските организации се препознаени и се нарекуваат под името „здруженија“. Според Законот за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/2010, 135/2011 и 55/2016) „организација“ е секое здружение, фондација, сојуз, како и секој организациски облик на странска организација, како и друга форма на здружување. Во оваа дефиниција не влегуваат политичките партии, црквите, верските заедници и религиозните групи, синдикатите, коморите и други видови здружувања кои се уредени со посебни закони.

аргументирајќи дека во овој процес, на Собранието, покрај институциите на системот, природен партнер им се и граѓанските организации. Дотолку повеќе, и Собранието и граѓанските организации ги претставуваат и застапуваат истите интереси – интересите на граѓаните на Северна Македонија.

Притоа, овој документ се фокусира на улогата на овие два важни актери во пристапниот процес на Северна Македонија застапувајќи:²

1) институционализирана вклученост на граѓанските организации во пристапните преговори преку нивно учество во работата на Собранието во спроведување на неговата надзорна функција;

2) обезбедување транспарентност преку вклучување на јавноста и нејзино навремено информирање; и

3) проширување и насочување на спектарот - инструменти за финансиска поддршка за учеството на граѓанските организации во пристапните преговори од страна на Европската Унија и Владата.

² За поширока анализа на улогата на граѓанските организации во процесот на преговори види кај Николовски, И. 2018. Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. Скопје, достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOSMKD.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

Вклучување на граѓанските организации во надзорната улога на Собранието во пристапните преговори

Без постоење јасно дефинирана, но и логична рамка на институционално делување која ќе почива на европските вредности и на фундаментите на либерално-демократскиот уставен поредок на Северна Македонија, учеството и придонесот на граѓанските организации можат да ја изгубат својата суштина и влијателност и да се претворат во декор.

Институционалното вклучување на граѓанските организации во пристапниот процес на директен начин, како во случајот на Црна Гора (учеството во работата на владините

институции и работни тела) и индиректен консултативен начин (преку формирање на т.н. национални конвенции на граѓански организации кои го следат напредокот на пристапните преговори и даваат препораки за преговарачките позиции), како во случајот на Србија не е ново, но ниту, имуно на опструкции од страна на властите.³

Улогата на граѓанското општество во интегративниот процес за првпат се препознава и поттикнува во резолуцијата на Собранието за приоритетите на пристапувањето на Северна Македонија во Европската Унија од 2007 година. Со оваа резолуција, законодавниот дом се заложил да ги вклучи граѓанските организации во сите активности насочени кон интензивирање на пристапните преговори, а на Владата ѝ препорачал искористување на сите потенцијали во општеството.⁴

Низ годините, граѓанските организации се консултираат при креирањето на Националната програма за усвојување

³ Ibid.

⁴ Собрание на Република Македонија. 2007. Резолуција за приоритетите при пристапувањето на Република Македонија во Европската Унија и отворањето преговори за членство во Европската Унија, достапно на: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Rezolucija%2027_11_2007.pdf (последен пат пристапено на 21-ви април, 2020).

на правото на ЕУ (НПАА), како и распределбата на ИПА-фондовите.⁵ Понатаму, граѓанските организации, меѓудругото, се вклучуваат во работата на неколку тела на Владата и Собранието, со директна или индиректна надлежност во делот на евроинтеграцискиот процес, како Националниот совет за евроинтеграции, Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Советот за следење на имплементацијата на Стратегијата за реформи на правосудниот сектор, Советот за граѓански надзор врз безбедносните служби, како и работните групи на поединечни министерства и ИПА-секторските групи. Тука е важно да се напомене и дека граѓанските организации

имаат можност да се вклучат во работата на сите собраниски тела преку присуство на седниците кои се отворени за јавноста.⁶

Во однос на пристапните преговори во делот на учеството на граѓанските организации во нив, Северна Македонија предвидува преговарачки модел сличен на оној на Црна Гора, барем во делот за кој е надлежна Владата. Преговарачката структура на државата е утврдена со седум одлуки на Владата, објавени во Службениот весник на Република Северна Македонија на 1 август, 2019.⁷ Вклучувањето на граѓанските организации е предвидено во членот

⁵ Одделение за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија. 2020. Извештај за спроведените мерки и активности на Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (2018 – 2020), во 2019 година, достапно на https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/Izvestaj_Strategija_2019.pdf (последен пат пристапено на 21 април, 2020); и Одделение за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија. 2017. Извештај за преземените мерки и активности од Акцискиот план за спроведување на Стратегијата 2012 – 2017, достапно на https://www.nvosorobotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/Izvestaj_zap2012-6_2017.pdf (последен пат пристапено на 21 април, 2020)

⁶ Види член 70 од Уставот на Република Северна Македонија, достапно тука <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf> (последен пат пристапено на 7-ми јуни, 2020) и Деловник на Собранието на Република Северна Македонија, достапно на <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> (последен пат пристапено на 07.06.2020).

⁷ Одлука за формирање работен комитет за Европска интеграција, Одлука за формирање Комитет за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, Одлука за формирање Државна делегација за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, Одлука за формирање Група за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, Одлука за формирање Канцеларија на Главниот технички преговарач за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, Одлука за вршење на работи за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија и Одлука за формирање работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија.

б од Одлуката за формирање работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во ЕУ предвидува дека:

Членовите на работните групи можат да бидат од: државните органи, службите на Владата на Република Северна Македонија, министерствата и другите органи на државната управа и управни организации, правните лица на кои им е доверено вршење на јавни овластувања, регулаторните тела, правосудните органи, единиците на локалната самоуправа, деловната заедница и стопанските комори, синдикатите, академската заедница и граѓанското општество, како и други засегнати страни.⁸

Многу е веројатно дека преговарачката структура, вклучувајќи ги и владините работни групи, ќе претрпи измени за да се усогласи со новата ревидирана

методологија за зајакнати пристапни преговори според која ќе се преговара по „кластери“ (области). Сепак, процедурата за избор на претставниците на граѓанските организации во работните групи е исполнета со недоречености и лесно може да биде предмет на злоупотреба.

Од друга страна, пак, постои предлог-модел за вклучување на Советот за соработка и со развој на граѓанскиот сектор (кој, исто така, треба да претрпи промени во насока на усогласување со ревидираната методологија за проширување) кој дефинира што подразбира граѓанското општество и предвидува номинација на претставници на граѓанските организации во работните групи од страна на самите граѓански организации преку Советот.⁹ Сепак, владината одлука утврдува дека составот на работните групи се определува на предлог на

⁸ Влада на Република Северна Македонија 2019. Одлука за формирање работни групи за подготовка на националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија. Службен весник на Република Северна Македонија бр. 159, достапно на <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf>> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).

⁹ Совет за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2019. Предлог-модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори за членство во Европската Унија, достапно на: <<https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/16%2004%202019%20Predlog-model%20za%20vklucuvanje%20na%20gragjanskite%20organizacii.pdf>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020)

главниот политички и главниот технички преговарач,¹⁰ по претходна консултација со раководното лице на институцијата - носител на поглавјето на работната група, додека изборот го врши главен политички преговарач со решение, а по предлог на главниот технички преговарач.¹¹

Оттука, владината одлука предвидува можност за вклучување на граѓанските организации (но, не и обврска), но има недоречености и недостаток на јасна концепција, процедура и критериуми за начинот на вклучување согласно заложбите и идеите на граѓанските организации. Затоа, при ревизијата на преговарачката структура, доколку таа воопшто се случи, потребно е додефинирање на изборот на

граѓанските организации и подобра комуникација со нив.

Ова е особено важно во контекст на новата ревидирана методологија бидејќи истата предвидува вклучување повеќе ресори со различна надлежност кои ќе треба да се усогласат со цел дефинирање единствена преговарачка позиција за одредена област. Имајќи ја предвид нивната природа, прилагодливоста за работа во различни области и експертиза за различни теми, учеството на граѓанските организации може да придонесе кон балансиран и сеопфатен пристап во утврдувањето на преговарачките позиции надминувајќи ги евентуалните јазови во гледиштата и знаењето

¹⁰ Во моментот носители на обете функции се претставници на Владата, односно заменикот на претседателот на Владата задолжен за европски прашања и Националниот координатор за интеграција во Европската Унија, Берлински процес и регионална соработка редоследно.

¹¹ Влада на Република Северна Македонија 2019. Одлука за формирање работни групи за подготовка на националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија. Службен весник на Република Северна Македонија бр. 159, достапно на <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf>> (последен пат пристапено на 21април, 2020).

од страна на државните институции. Вклучувањето на граѓанските организации на овој начин би поттикнало општествен дијалог за важноста и целта на преговорите, но би обезбедило и инклузивност на сите засегнати општествени чинители.

Друг недостаток на сегашната преговарачка структура е отсуство на концепт за вклучување на Собранието во пристапните преговори. И покрај апелите на граѓанските организации,

законодавниот дом да не биде изоставен од пристапниот процес,¹² во владините одлуки кои ја креираат преговарачката структура, Собранието се споменува само во работната група за политички критериуми¹³ во која се предвидува учество на претставник на кабинетот на претседателот на Собранието.¹⁴

Во насока на најавата за поголема соработка со парламентите на земјите од Западен Балкан на комесарот

-
- ¹² Види кај Институт за демократија „Социетас цивилис“ и ЕВРОТИНК – Центар за европски стратегии 2018. Позиции на граѓански организации: Модел на преговори со ЕУ по мерка на целото општество, достапно на: <<https://idscs.org.mk/mk/2018/12/13/7559/>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020); кај Николовски, И. 2018. Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. Скопје, достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5-CSOsMKD.pdf> (последен пат пристапено на 23-ти април, 2020); и Ioannides, I., Damjanovski, I. and Nechev, Z. 2019. The Parliamentary Dimension of North Macedonia's Accession to the European Union. Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje. Skopje, достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/11/webA5_European_ParliamentENG.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).
- ¹³ Работата на оваа работна група, меѓудругото, е насочена кон функционалноста на Собранието. Во новата методологија исто така е опфатена и функционалност на демократските институции, која може да биде основа за поголема вклученост и поконкретни барања од ЕУ во делот на собранискиот надзор и улога во текот на преговорите. Повеќе за составот на оваа група види: Влада на Република Северна Македонија 2019. Одлука за формирање работни групи за подготовка на националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија. Службен весник на Република Северна Македонија бр. 159, достапно на <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf>> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).
- ¹⁴ Влада на Република Северна Македонија. 2019. Одлука за формирање работни групи за подготовка на националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија. Службен весник на Република Северна Македонија бр. 159, достапно на: <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/298cdc15d12e4c5486658a6eae6de1d7.pdf>> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).

Вархеи, а во контекст на новата ревидирана методологија, Собранието треба да биде суштински вклучено во преговорите за членство. Во законодавниот дом е олицетворена власта на граѓаните (суверенот) и оттука тоа мора да врши надзор и контрола врз пристапните преговори водени пред сè, од страна на Владата. На овој начин се овозможува отчетност и транспарентност на преговорите со увид и вклучување на целата јавност, со оглед што ова е процес кој им припаѓа на сите и во кој учествуваат сите политички и општествени чинители. Во оваа мисија, природен партнер на Собранието се граѓанските организации. Како што е споменато и погоре, ова партнерство е препознаено од страна на самото Собрание уште во 2007.¹⁵ Истата година

Собранието го основа Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ) во кој членуваат и претставници на цивилното општество (сфатено во неговата поширока смисла). Во НСЕИ, во моментов, членува само еден претставник на граѓанските организации, (односно здруженијата согласно Законот за здруженија и фондации), додека останатите претставници на цивилното општество доаѓаат од редовите на синдикатите, стопанските комори и верските заедници.¹⁶ НСЕИ, иако советодавно тело со необврзувачки одлуки со кое секогаш претседава претставник на опозицијата, има надлежност да дава мислења за преговарачките позиции дефинирани од страна на Владата.¹⁷ Сепак, еден претставник на граѓанските организации не е доволен и нема да

¹⁵ Собрание на Република Македонија 2007. Резолуција за приоритетите при пристапувањето на Република Македонија во Европската Унија и отворањето на преговори за членство во Европската Унија, достапно на: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Rezolucija%2027_11_2007.pdf> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).

¹⁶ Национален совет за евроинтеграции, достапно на: <<https://www.sobranie.mk/nacionalen-совет-za-evrointegracii-16-20.nsrpx>> (последен пат пристапено на 23 април 2020) и Собрание на Република Македонија 2017. Одлука за именување претседател, потпретседател, членови и заменици-членови на Националниот совет за Евроинтеграции. Службен весник на Република Македонија бр. 89, достапно на: <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/f532061df37d49278c7e6e70353a7afa.pdf>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

¹⁷ Собрание на Република Македонија. 2007. Одлука за основање Национален совет за евроинтеграции. Службен весник на Република Македонија бр. 140, достапно на: <<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/3E47FAFB43EDDC4588947E016BC7D2D5.pdf>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020)

придонесе кон ефективна контрола и надзор врз пристапните преговори од страна на Собранието, особено имајќи ги неговите ограничени капацитети во овој дел.¹⁸ Соработката и учеството на граѓанските организации во НСЕИ, но и неговата работа генерално, исто така, може да се ревидира и надополни по примерот на Националната конвенција за ЕУ во Србија,¹⁹ така што ќе се овозможи членување на повеќе граѓански организационки заедно со останатите членови на Советот би вршеле мониторинг на пристапните преговори и би укажувале на недостатоците при имплементацијата на европското законодавство.²⁰ Сепак, ова тело е формирано во време кога условите беа различни и сложеноста на

процесот не беше на сегашното ниво, додека изискувањето за сеопфатен и инклузивен процес не беше ставено на пиедесталот.

Покрај НСЕИ, многу важна улога во пристапните преговори има Комисијата за европски прашања (КЕП). КЕП е основана уште во 2003 година како работно тело кое дава мислења и препораки за националните стратегии, програми, активности и политики поврзани со европската интеграција, како и усогласувањето на македонското со европското законодавство.²¹ Со други зборови, законите со кои се врши транспозиција на европското право во македонскиот правен систем, не можат да бидат

¹⁸ Ioannides, I., Damjanovski, I. and Nechev, Z. 2019. The Parliamentary Dimension of North Macedonia's Accession to the European Union. Institute for Democracy "Societas Civilis" – Скопје, достапно на: <https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2019/11/webA5_European_ParliamentENG.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

¹⁹ Во Северна Македонија, исто така, постои Национална конвенција за Европската Унија која претставува проект на Европското движење во Северна Македонија, поддржан од USAID и SlovakAid. Сепак, истиот не е институционализиран и официјален механизам. Повеќе информации кај Европско движење Република Македонија. НКЕУ-МК, достапно на: <<http://europeanmovement.org.mk/nkeu-mk/>> (последен пат пристапено на 7 јуни, 2020).

²⁰ Николовски, И. 2018. Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, достапно на: <https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CS0sMKD.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

²¹ Assembly of the Republic of North Macedonia. Committee on European Affairs, достапно на: <https://www.sobranie.mk/working-bodies-2016-2020-en-ns_article-committee-oneuropean-affairs-16-20-en-nspx> (последен пат пристапено на 23 април, 2020)

донесени без мислење на КЕП.²² Поради ваквата надлежност и улога во следење на процесот на усогласување, ова собраниско тело треба суштински (институционално препознаено во преговарачката структура) да биде вклучено во преговорите и да биде коректив (а со тоа и забрзувач) на работата на Владата.²³ Поради ограничените капацитети за следење на работата на Владата, како и политизацијата на работата на КЕП, од особена важност е вклучувањето на граѓанските организации во неговата работа. Преку своето знаење и капацитети, како и пристап до странски фондови и учество во регионални и европски мрежи, граѓанските организации би можеле да помогнат на КЕП во усогласувањето на домашното законодавство со правото на ЕУ и секако неговото спроведување од страна на Владата.²⁴

Оттука, заклучокот до кој доаѓаме во овој застапувачки документ е дека преговарачката структура мора да се надолжни и со тоа, да се подобри, пред сè во препознавање на улогата на Собранието, кое потпомогнато од граѓанското општество, би можело да обезбеди поголема јавност, сеопфатност, демократичност, транспарентност и отчетност на пристапниот процес. Сепак, која било институционална рамка не би била доволна сама по себе без соодветна финансиската поддршка на граѓанските организации. Таквата поддршка е нужна и таа би обезбедила поголема ефикасност, ефективност, влијателност и одржливоста на учеството и придонесот на македонските граѓански организации во пристапниот процес, особено во контекст на преговорите. Повеќе околу ова, во поглавјето што следи.

²² Ibid.

²³ Николовски, И. 2018. Македонскиот модел за вклучување на граѓанските организации во пристапните преговори. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. Скопје, достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOSMKD.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

²⁴ Ioannides, I., Damjanovski, I. and Nechev, Z. 2019. The Parliamentary Dimension of North Macedonia's Accession to the European Union. Institute for Democracy "Societas Civilis" – Скопје. Скопје, достапно тука: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/11/webA5_European_ParliamentENG.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

Насочување на фондовите за стратешко учество на граѓанските организации во преговорите

Неодамна, Делегацијата на Европската Унија во Северна Македонија прослави 20 години од своето постоење. За таа цел, Делегацијата подготви информативно видео за односите на Европската Унија и Северна Македонија.²⁵ Во ова видео, посебен акцент се стави на финансиската поддршка што Европската Унија, како

најголем донатор,²⁶ ѝ ја има дадено на земјата од воспоставувањето на дипломатските односи.²⁷

Еден од корисниците на финансиската поддршка на ЕУ е македонското граѓанско општество. Во последните 10 години, ЕУ издвоила 75,36 милиони евра за граѓанските организации во насока на исполнување на нивните активности, како и зајакнување на нивните капацитети.²⁸

Заложбите за развој на капацитетите на граѓанското општество како клучен актер во исполнувањето на реформите за членство,²⁹ датираат уште од 1989 година, кога, преку

²⁵ Europe House Skopje. 2020. 20 Years of EU Delegation in North Macedonia, достапно на: <<https://www.youtube.com/watch?v=GRfHg-hscXg>> (последен пат пристапено на 21-ви април, 2020).

²⁶ Види повеќе кај Нечев, З., Николовски, И., Кирхнер, М.Ј. 2019. Едрење низ буре – Македонија и ЕУ во 2018 година. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. Скопје, стр. 23-25, достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/02/A5_Sailing-through-stormy-weather-Macedonia-and-the-EU-in-2018MKD-1.pdf> (последен пат пристапено на 21 април, 2020)

²⁷ Ги вклучува сите 27 земји членки на Европската Унија. Велика Британија беше членка на Европската Унија од 1 јануари 1973 до 31 јануари 2020.

²⁸ Europe House Skopje. 2020. 20 Years of EU Delegation in North Macedonia, достапно на: <<https://www.youtube.com/watch?v=GRfHg-hscXg>> (последен пат пристапено на 21-ви април, 2020)

²⁹ DG Enlargement. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, достапно на: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf> (последен пат пристапено на 23-ти април, 2020) и European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. Civil Society, достапно тука: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/civil-society_en (последен пат пристапено на 22 април, 2020).

програмата PHARE,³⁰ се предвидува поддршка на граѓанските организации во насока на обезбедување успешна демократска транзиција и европеизација на државите од Централна и Источна Европа.³¹ Во контекст на пристапувањето на Северна Македонија, важноста на граѓанските организации се нагласува уште во Спогодбата за стабилизација и асоцијација од 2001, меѓудругото, се предвидува „што поголем развој на граѓанското општество и демократизација“.³²

Низ годините, граѓанските организации во Северна Македонија добивале

финансиска поддршка преку повеќе програми и инструменти за финансирање како што се: програмите на Унијата, Progress, Erasmus+, Europe for citizens 2014-2020, Horizon 2020, програмата Creative Europe и COSME,³³ како и EIDHR, Инструментот за препристапна помош во делот на меѓуграничната соработка,³⁴ а во минатото и преку програмите PHARE и CARDS.³⁵ Сепак, најголемиот дел од средствата за финансиска помош се издвоени од фондовите на Инструментот за претпристапна помош (ИПА)³⁶ кои имаат за цел да ја подготват Северна Македонија за нејзино полноправно членство во ЕУ.

³⁰ Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies. Северна Македонија е примена во оваа програма во 1995, по воспоставувањето на дипломатските односи со тогашните Европски заедници.

³¹ Spasovska, B. Supporting vs fostering: the effectiveness of EU's regional support for csо partnerships for fostering democratic reforms and rule of law in enlargement countries. Balkan Civil Society Development Network, достапно на: <<http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2016/06/96-4-BCSDN-The-effectiveness-of-EUs-regional-support-FINAL-web.pdf>> (последен пат пристапено на 22 април, 2020)

³² Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и европските заедници и нејзините земји членки. 2001, достапно на: <[http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA(1).pdf)> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).

³³ Повеќе кај Остојик, М., и Фаган, А. 2014. Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка, стр. 25, достапно на: <<https://mcms.mk/images/docs/2017/donatorski-strategii-i-praktiki-za-poddrshka-na-gragjanskoto-opshtestvo-vo-makedonija.pdf>> (последен пат пристапено на 21 април, 2020).

³⁴ BCSDN. 2015. EU Funds for Supporting Civil Society Development in the Western Balkans 2007-2013, достапно преку <http://www.balkancsd.net/eu-funds-for-supporting-civil-society-development-in-the-western-balkans-2007-2013/> (последен пат пристапено на 22 април, 2020).

³⁵ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans.

³⁶ На англиски Instrument for Pre-accession Assistance

Финансирањето преку ИПА-фондовите започнува во 2007 опфаќајќи различни приоритетни и тематски (секторски) области опфатени со преговарачките поглавја.³⁷ Финансирањето се одвива во согласност со повеќегодишните финансиски рамки на ЕУ, па така во период од 2007 до 2013 се спроведува ИПА-програмата, во моментот се спроведува ИПА 2 -програмата (2014 – 2020), а од 2021 се очекува да почне имплементацијата на ИПА 3- програмата која треба да трае до 2027. Во рамките на ИПА-фондовите, од 2008 се активира и инструментот за поддршка на граѓанското општество, познат и како Civil Society Facility – CSF. Целта на овој инструмент е активно граѓанско општество со изградени

капацитети за влијание, вклучување и учество во процесите на носење одлуки и креирање политики, а со цел зголемување на неговото знаење и експертиза во поддршка на владите, но и на институциите на ЕУ во пристапниот процес.³⁸ Од 2007 до 2019, преку оваа програма, македонските граѓански организации (и медиуми) имаат добиено вкупно 27 милиони евра помош за развој на своите капацитети (види Анекс 1, Табела 1) во различно области и иницијативи, вклучувајќи ги доброто владеење, реформа на јавната администрација, владеење на правото, и борбата против корупцијата и други реформски области.³⁹

Согласно насоките на ЕУ за политичка и

³⁷ Повеќе информации за односот на ИПА-секторите со преговарачките поглавја види кај Radulović, M., Brnović, M., Lubarda, M., Knežević, I., Mujkić, E., Bлагочанin, S. Murati, A., Kolekeski, A., Maxhelaku, A. 2018. Instrument for pre-accession assistance and the countries of the Western Balkans. European Movement in Montenegro. Podgorica, стр. 83 – 106

³⁸ AETS Consultants. 2017. Mid-term Evaluation of the Civil Society Facility for the Western Balkans and Turkey, достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/csf_evaluation_report_wbt_dig.pdf> (последен пат пристапено на 22 април, 2020) и European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. Civil Society, достапно тука: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/civil-society_en (последен пат пристапено на 22 април, 2020).

³⁹ AETS Consultants. 2017. Mid-term Evaluation of the Civil Society Facility for the Western Balkans and Turkey, достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/csf_evaluation_report_wbt_dig.pdf> (последен пат пристапено на 22 април, 2020) и Македонски центар за европско образование. 2013. Каде се парите од ИПА: 2007-2013, достапно на: <<http://mcet.org.mk/gridfs/data/id/d8537f8c315624fb98ca2e44>> (последен пат пристапено на 22 април, 2020).

финансиска поддршка на граѓанските организации во земјите кандидати,⁴⁰ и досегашната долгогодишна помош, ситуацијата е на задоволително ниво, но, секако може да биде и многу подобро. Во пракса, се издвојуваат неколку слабости воочени досега, ограничен простор за работа, ресурси и капацитети, но и недоволната вклученост на граѓанските организации во процесите на носење одлуки и креирање политики.⁴¹ Во однос на финансирањето, веќе постојат низа препораки кои ја истакнуваат поддршката на граѓанските организации во нивното оперативно делување, утилизација на претходните успешни искуства на финансиска поддршка и на најдобрите

пракси на граѓанско општество, со акцент на поставените механизми на следење на искористувањето на фондовите од претпристапната помош, како и имплементацијата на реформите кои се дел од политиката на проширување и условеност.⁴²

Во однос на политичката поддршка, се наведува потребата од официјализирање на насоките за граѓанските организации од страна на Европската комисија, во периодот 2021 – 2027, поголемо вклучување на граѓанските организации во политичките и демократските процеси на национално, регионално и локално ниво, но и искористување на нивните капацитети во делот на промоцијата и

⁴⁰ Насоките на ЕУ за поддршка на граѓанските организации во земјите кандидати за периодот 2014-2020 опфаќаат заложби за овозможувачка работна околина во која се гарантира независноста и одржливоста на граѓанскиот сектор, но и комбинација на финансиски инструменти за задоволување на потребите и капацитетите на различни актери од истиот. Повеќе кај DG Enlargement. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, достапно на: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

⁴¹ Spasovska, B. 2019. 10 Years IPA CSF: How to Further Strengthen and Empower Civil Society in Enlargement Countries, достапно на: <<http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2019/09/BCSDN-Position-on-the-future-of-EU-support-to-CS.docx.pdf>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

⁴² BCSDN. 2020. BCSDN's Position on the EU Civil Society Guidelines, достапно на: <http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2020/01/BCSDN-Position-EU-CS-Guidelines_final.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020); SELDI. 2020. The New Approach on Enlargement: Good Ideas in Need of a Captain, достапно на: <https://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/New_Approach/the-new-approach-on-enlargement-good-ideas-in-need-of-a-captain.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020) и Spasovska, B. 2019. 10 Years IPA CSF: How to Further Strengthen and Empower Civil Society in Enlargement Countries, достапно на: <<http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2019/09/BCSDN-Position-on-the-future-of-EU-support-to-CS.docx.pdf>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

застапувањето на целите и вредностите на надворешната политика на Унијата како едни од најголемите агенци на европеизација.⁴³

Оттука, потребна е и поголема усогласеност на политичката и финансиската поддршка на ЕУ на граѓанските организации. За да се постигне оваа цел, потребна е, пред сè единствена и сеопфатна институционална и финансиска рамка која ќе придонесе кон поуспешни пристапни преговори и подобра подготвеност на Северна Македонија (како и останатите земји од Западен Балкан) за преземање на сите права, обврски и одговорности од членството во ЕУ.

За целисходноста на пристапниот процес, покрај досегашните облици

на финансиска поддршка, треба да се размисли и за искористување на фондовите кои на граѓанските организации би им овозможиле учество во пристапните преговори на соодветно ниво.

Со оглед на суштината на преговорите за членство, пристапниот процес ќе изискува соодветна експертиза, техничка опременост и располагање со соодветните информации од страна на граѓанското општество во однос на усогласувањето и усвојувањето на европското законодавство. Имено, фондови како што е инструментот за техничка поддршка и размена на информации (ТАИЕК)⁴⁴, засега им се достапни само на државните институции на земјите кои преговараат, земјите кандидати, но и земјите од европското соседство. Оттука, би било

⁴³ BCSDN. 2020. BCSDN's Position on the EU Civil Society Guidelines, достапно на: <http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2020/01/BCSDN-Position-EU-CS-Guidelines_final.pdf> (последен пат пристапено на 23 април, 2020) и Youngs, R. 2020. New Directions for EU Civil Society Support: Lessons From Turkey, the Western Balkans, and Eastern Europe. Carnegie Europe, достапно на: <<https://carnegieeurope.eu/2020/02/18/new-directions-for-eu-civil-society-support-pub-81092>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

⁴⁴ Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission (TAIEX).

стратешки корисно воспоставувањето на т.н. ТАИЕКС за граѓанските организации кој би се користел за размена на искуства на ниво на граѓански сектор меѓу земјите од Западен Балкан и земјите членки на ЕУ. Или, проширување на спектарот на поддршка преку ЦСФ- програмата во насока на обезбедување на ваквата експертиза за граѓанските организации.

На овој начин, граѓанските организации ќе можат на соодветен начин, рамо до рамо со државните институции, да придонесат во пристапните преговори и целокупно во процесот на пристапување. Вака, граѓанските организации подобро ќе се запознаат со европското законодавство што ќе им овозможи поефективно искористување на нивните капацитети и знаење во процесот на носење одлуки, креирање политики и утврдување на преговарачките позиции, но и во делот

на мониторинг на самите преговори и имплементацијата на преземените обврски на земјите кандидати. Ова е особено важно за улогата на тинк-тенк организациите кои се дел од граѓанското општество, но, исто така, и кои располагаат со конкретна експертиза во однос на креирањето на јавните политики во различни области. Резултатот на ваквиот пристап би бил поголема транспарентност, отчетност и инклузивност во овој општествен, вредносен и трансформативен процес во кој се вклучени и информирани сите засегнати страни, од националните општествени чинители - до европските институции и државите членки на ЕУ. На овој начин би се обезбедила и поголема соработка и комуникација со другите чинители во пристапниот процес. Од една страна, се обезбедува дополнителна техничка и експертска поддршка на работата на државните институции, пред сè Владата и Собранието, но истовремено и контрола врз нивното

работење во пристапниот процес. Од друга страна, пак, со ваквиот пристап, ЕУ ќе обезбеди индиректно влијание, однадре, а за возврат таа би добила реален увид на состојбата и потребната поддршка во надминувањето на евентуалните предизвици.

Сето ова е особено значајно во контекст на новата методологија за зајакнати пристапни преговори која предвидува поефикасен пристапен процес, но и реверзибилност во случај на неисполнување на реформите или назадување, иако не на сметка на финансирањето на граѓанските организации.⁴⁵

Заклучни гледништа и препораки

По 15 години чекање, Северна Македонија конечно започнува со преговорите за членство во Европската Унија. За разлика од претходните проширувања на Унијата, овој пат, земјите членки сакаат да се осигураат дека новите членки нема да ги внесат своите нерешени внатрешни „проблеми“ во Унијата, поучени од искуствата поврзани со делумно неуспешната интеграција и реверзибилноста во делот на демократизацијата и владеењето на правото, кај некои од поновите земји членки. Ова е отсликано и во новата методологија за зајакнати пристапни преговори. Оттука, и Скопје и Брисел се исправени пред предизвикот пристапниот процес да биде легитимен, ефикасен, ефективен, успешен и

⁴⁵ European Commission. 2020. A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals, available here https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181 (last accessed on 23 April 2020).

одржлив и по зачленувањето на Северна Македонија во Унијата во догледна иднина.

И покрај тоа што преговорите се неформално започнати, извесно е дека Северна Македонија ќе треба да ја усогласи својата постоечка преговарачка структура со новата ревидирана методологија, во која ќе треба да бидат соодветно вклучени и граѓанските организации. Граѓанските организации се партнер на Унијата во процесот уште од самиот почеток, а Брисел на нив гледа како суштински агенс на европеизација на државата и целиот регион. Доколку и националните институции, пред сè Владата и Собранието, го прифатат истиот пристап и ги препознаат како свои партнери, тогаш значително ќе ги подобрат шансите за вистинска трансформација на општеството.

Поддршката што ЕУ им ја дава на граѓанските организации во Северна Македонија во последните две децении е непобитна, континуирана и клучна, а, како резултат, дел од граѓанските

организации имаат изградено капацитети на задоволително ниво, стекната експертиза во однос на реформите поврзани со проширување, но и воспоставено канали и мрежи на соработка со институциите на национално, регионално и европско ниво. Сепак, дополнителното усогласување и проширување на спектарот на финансиската поддршка на ЕУ со нејзината политичка поддршка е потребно, особено за Северна Македонија (а со тоа и за останатите земји од Западен Балкан кои се во истата фаза во пристапниот процес) која влегува во многу сложен и изискувачки процес на преговори.

Финансиската поддршка не би ја постигнала целта без постоење на сеопфатна, инклузивна и транспарентна преговарачка структура. Во таа насока, македонската влада треба да понуди соодветен модел на вклучување во која граѓанските организации ќе бидат партнери во процесот на носење одлуки и креирање јавни политики, но не по цена на нивната независност и

автономија. На крај, за целокупниот процес на пристапување да биде јавен, отчетен и сеопфатен, од суштинско значење е вклучувањето на Собранието кое, во соработка со и преку учество на граѓанските организации, ќе обезбеди ефективна контрола и надзор врз пристапните преговори, а во насока на исполнување на заложбите на Европската комисија за поголема улога на законодавните домови во европската интеграција.

„Нема враќање назад...сега сте во возот за преговарање и тој ја напушти станицата“ - изјави амбасадорот на ЕУ во земјава по повод донесувањето на одлуката на Европскиот совет за започнување на преговорите за членство со Северна Македонија.⁴⁶ Токму затоа е потребно шините по кој возот ќе се движи да се правилно поставени за тој да не излета, туку успешно да стигне до целта. Со која брзина ќе се движи, е тоа зависи од сите нас заедно.

Како заклучок, овој документ за застапување поддржува стратешко учество на граѓанските организации во пристапните преговори и транспарентност на пристапниот процес издвојувајќи три клучни препораки:

- **Институционализирана вклученост на граѓанските организации во пристапните преговори и преку нивно учество во работата на Собранието во спроведување на неговата надзорна функција;**
- **Обезбедување транспарентност преку вклучување на јавноста и нејзино навремено информирање;**
- **Проширување и насочување на спектарот инструменти за финансиска поддршка за учеството на граѓанските организации во пристапните преговори од страна на Европската Унија и на Владата.**

⁴⁶ Македонска информативна агенција. 2020. Жбогар за МИА: „Ова не е само уште една одлука на ЕУ, ова е одлука за почеток на преговори“, достапно на: <<https://mia.mk/zhbogar-za-mia-ova-ne-e-samo-ushte-edna-odluka-na-eu-ova-e-odluka-za-pochetok-na-pregovori/>> (последен пат пристапено на 23 април, 2020).

Анекс 1

—

Табела 1. Финансиска поддршка за граѓанските организации преку ЦСФ (2007 – 2019)

Вид инструмент	ИПА I	ИПА II						Вкупен износ (во милиони евра)
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Период	2007 – 2013							27
Износ (во милиони евра)	2.9	5.5	5.5	2.85	3.95	3	3.3	

Извори: BCSDN. 2015. EU Funds for Supporting Civil Society Development in the Western Balkans 2007-2013, достапно на: <<http://www.balkancsd.net/eu-funds-for-supporting-civil-society-development-in-the-western-balkans-2007-2013/>> (последен пат пристапено на 22 април, 2020) и IPA 2014 – 2020 Action Programmes, достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en> (последен пат пристапено на 22 април, 2020).

Информации за КАС

Слобода, правда и солидарност се основните начела врз кои почива работата на фондацијата Конрад Аденауер Штифтунг (КАС). КАС е политичка фондација тесно поврзана со Христијанската Демократска Унија на Германија (ЦДУ). Ние работиме на образовни програми за општеството и соработуваме со владини институции, политички партии, граѓански организации и избрани елити, градејќи силни партнерства. Заедно со нашите партнери даваме придонес кон создавањето на меѓународен поредок, кој овозможува секоја земја да се развива во духот на слободата и својата одговорност.

Контакт податоци за КАС

Адреса: ул. Ристо Равановски
бр.8, 1000 Скопје.
Телефонски број/факс:
+389 2 321 70 75; +389 23 21 70 76,
електронска пошта: Skopje@kas.de

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

Иван Николовски е истражувач во Центарот за европски интеграции во рамките на ИДСЦС. Николовски завршил магистерски студии во областа политички науки со специјализација во областа компаративна политика. Полиња од интерес за Николовски се поделени општества, европски интеграции и меѓународни работи.

Линк

—

**Ова издание е електронски
достапно на:**

-

[https://idscs.org.mk/en/portfolio/
civil-society-organisations-and-north-
macedonias-european-integration-towards-
strategic-participation-and-transparent-
accession-negotiations/](https://idscs.org.mk/en/portfolio/civil-society-organisations-and-north-macedonias-european-integration-towards-strategic-participation-and-transparent-accession-negotiations/)

Документ за застапување бр.32/2020

**Граѓанските организации и европската интеграција на Северна Македонија:
Кон стратешко учество и транспарентни пристапни преговори**

Автор: Иван Николовски

-
јули 2020