

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГОДИНА 18, БРОЈ 59, МАЈ, СКОПЈЕ 2020

59

Иран
и
Западот
Европска
Унија
и
Перспективи
на маркетингот во
здравтството

Транзициона
правда
Оптимална
големина
на државата

Западен
Балкан

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГОДИНА 18, БРОЈ 59, МАЈ, СКОПЈЕ 2020

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

 **IDSCS** | Institute for Democracy
Societas Civilis - Skopje

59

Издавачи:

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

Основачи:

д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

Норберт Бекман-Диркес	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан-Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија

Адреси:

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ, Митрополит
Теодосиј Гологанов 42А/3, МК-1000 Скопје Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail:
contact@idscs.org.mk Интернет: www.idscs.org.mk
E-mail: map@yahoo.com

Печат: Винсент графика - Скопје
Дизајн и техничка подготовка: Пепа Дамјановски
Превод: Тиина Фарни, Огнена Никуљска
Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Северна Македонија и Европа.

Година 18, број 59, мај
Скопје, 2020
ISSN 1409-9853

Содржина

ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО КОНТЕКСТОТ НА
ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА
КОН ДРЖАВИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

5

Васко Наумовски
Милена Апостоловска-Степаноска
Лепосава Огњаноска

ОПТИМАЛНА ГОЛЕМИНА НА ДРЖАВАТА:
КОЛКУ ПОМАЛА, ТОЛКУ ПОДОБРО

31

Бојан Богевски

ИРАНСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА
И ПРЕТСТАВАТА ЗА ЗАПАДОТ

51

Ирена Рајчиновска Пандева

ПРОМЕНЕТЕ НА СИСТЕМОТ И МЕРКИТЕ
НА ТРАНЗИЦИОНА ПРАВДА

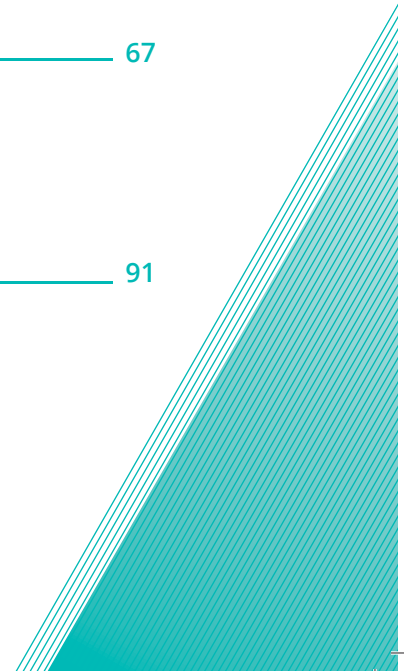
67

Марјан Маџовски

ПЕРСПЕКТИВИ И ПРЕДИЗВИЦИ ЗА МАРКЕТИНГ ВО
ЗДРАВСТВОТО - АНАЛИЗА НА ПРЕГЛЕД НА
ТЕКОВНИТЕ КОНЦЕПТИ И ФАКТОРИ

91

Вера Димитриевска
Димитар Ковачевски



КРАТКИ БИОГРАФИИ



Васко Наумовски

е професор по меѓународни односи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што дипломирал, магистрирал и докторирал. Тој исто така има магистрирано на програмата за европски студии на Универзитетот во Бон, а има остварено и студиски престој на Универзитетот во Флорида. Наумовски беше Заменик-претседател на Владата задолжен за европски прашања (2009-2011), и амбасадор во Соединетите Американски Држави (2014-2018).



Милена Апостоловска-Степаноска

е доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, во научната област применети политички науки. Таа предава на Социологија на правото на правни студии, политичка социологија на политички студии и европски интеграции на студиите по новинарство и односи со јавноста. Главен фокус на нејзиното научно интересирање се европските институции, нивното функционирање и надлежности и европскиот идентитет. Авторката има остварено многу присуства на домашни и меѓународни конференции и научни собири, семинари и работилници, во својство на учесник, но и предавач, модератор и говорник.



Лепосава Огњаноска

е докторанд на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во областа на правото на Европската Унија и европските интеграции. Во 2016 година, на истиот факултет, го одбрала магистерскиот труд на тема „Поглавјето 23 од *acquis communautaire* во контекстот на политиката на условеност – предизвиците за Република Македонија на патот кон Европската Унија“. Нејзино поле на истражувачки интерес е продлабочувањето и прелевањето на процесот на интегрирање во Европската Унија и заштитата на владеењето на правото во тој контекст, политиката на проширување и особено политиката на условеност, европеизацијата и трансформативната моќ на Унијата. Има работено на повеќе меѓународни проекти во тинк-тенк секторот поврзани со демократското управување и владеењето на правото. Во 2016 година била ангажирана како млад истражувач во рамките на TRAIN програмата спроведена од Германскиот совет за надворешни односи од Берлин, Република Сојузна Германија. Има положено правосуден испит и во последните три години работи во правосудните органи во државата.

Изворна научна статија
УДК: 340.131:341.171(4-672ЕУ:497-15)

Васко Наумовски
Милена Апостоловска-Степаноска
Лепосава Огњаноска

ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО КОНТЕКСТОТ НА ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА КОН ДРЖАВИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

59



Вовед

Големиот проект на европско обединување што доведе до создавањето на Европската Унија, како посебен европски конструкт, се одвиваше низ еден повеќегодишен и повеќеслоен процес на интеграција. Создавањето и одржувањето на мирот и безбедноста на тлото на Европа по Втората светска војна е *raison d'être* на овој комплексен европски интегрирачки процес, започнат со основањето на *европските заедници*. Остварувањето на оваа првенствено *мировна идеја* било замислено да се одвива преку економска интеграција на државите-членки што понатаму би довела до нивна меѓусебна солидарност. Конвергенцијата на економските политики на државите-членки наметнала потреба за унифицирано водење на политики и во другите области, што довело до прелевање на интеграцијата и надвор од економските области (*spillover effect*) и постепен развој на *политичка унија* како натамошен стадиум на интеграцијата. Европската Унија, всушност претставува обединување преку одреден сет на вредности, врз основа на кои се развиваат заеднички политики за остварување заеднички цели и интереси. Во тој контекст, *владеењето на правото* е препознаено како темелна вредност на Унијата.¹

Владеењето на правото во научната мисла се дефинира и како „надмоќ на правото“ во смисла дека секое дејствување, секоја одлука треба да се носи со примена/врз основа на дефинирани и познати правила без дискрециона интервенција.² Поаѓајќи од *владеењето на правото* како темелна вредност, примарното право на Европската унија се состои од основачки договори кои се едногласно усвоени од страна на сите држави-членки, на тој начин што за секое дејствување на Унијата треба да има основа во одредба од основачките договори. Овие договори претставуваат правно-обврзувачки акти склучени меѓу државите-членки на ЕУ. Со нив се определуваат целите на интеграцијата, се дефинираат политиките на дејствување, се поставуваат правилата за функционирање на институциите на Европската унија, начинот на носење одлуки и односот меѓу ЕУ и нејзините држави-членки. Лисабонскиот договор предвиде поголемо ангажирање на Унијата заради почитување и унапредување на европските вредности на внатрешен план. Определбата за почитување на слободата, демократијата, темелните права

- 1 Согласно членот 2 од Договорот за Европската Унија согласно Лисабонскиот договор: „Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства. Овие вредности се заеднички за државите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу мажите и жените.“
- 2 Black, Henry C. *Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1990, p. 1332, цитирано според Leas-Arcas, Rafael. "Essential Elements of the Rule of Law Concept in the EU." *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 180/2014* pp. 1-6 (Aug 20, 2014): 1. Academia.edu.

и владеењето на правото еволуира од ниво на политичка волја изразена во преамбулата до правно-обврзувачки член.³

Продлабочувањето на процесот на интеграција на Унијата на внатрешен план се одвива напоредно со процесот на проширување на Унијата со нови држави-членки. Условите за членство се исто така пропишани во основачките договори кои го сочинуваат примарното право на ЕУ. Последователните процеси на проширување на Унијата со нови членки имаат влијание врз основачките договори на ЕУ, односно ги модифицираат со претставување на специфичните правила кои тие ги содржат. Првичните пристапувања кон Европската Унија беа базирани на политичка одлука, без јасно поставување на одредени критериуми. Политичко-институционалната рамка за обликување на односите со државите од Централна и Источна Европа го карактеризира воведувањето на *политиката на условеност* за членство во Европската Унија.⁴ На Европскиот совет од Копенхаген во јуни 1993 година јасно се утврдува определбата дека државите кои изразиле желба за тоа, треба да станат дел од Европската Унија. Но истовремено се поставуваат посебни критериуми за членство, познати како *Копенхагенски критериуми*, кои ја поставуваат основата на политиката на условеност. Критериумите како такви немаат правно-обврзувачко дејство туку се содржани во политичките документи на Европскиот совет како највисоко политичко тело на Унијата. Врз основа на Копенхагенските критериуми се развива еден цел систем за поставување услови и следење на нивното исполнување, при што неминовно критериумите добиваат и своја правна основа во рамките на *acquis communautaire/acquis на Унијата*. Членот 49 од Договорот за Европската Унија (ДЕУ) согласно Лисабонскиот договор, предвидува дека секоја европска земја што ги почитува вредностите споменати во членот 2 (темелните вредности на Унијата) од истиот договор и се залага за нивно промовирање, може да аплицира за членство во Унијата. Ваквата врска наведува на заклучок дека проширувањето на Европската Унија ќе се базира на достигнување и почитување на одредени вредности, препознаени како вредности на кои се темели Европската Унија. Со тоа, во членот 49 од ДЕУ имплицитно се рефлектирани и Копенхагенските критериуми. Дополнително, членот 49 предвидува дека „условите за членство воспоставени од страна на Европскиот совет треба да бидат земени предвид“, притоа алудирајќи токму на Копенхагенските критериуми.

3 Петрушевска, Тајана, и Огњаноска, Лепосава. „Поглавјата 23 и 24 од *acquis communautaire* во контекстот на политиката на условување заради интегрирање во Европската Унија: политичкиот и теоретскиот контекст.“ Во *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, уредник Пандева Р., Ирена, стр. 1-23. Том 57. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2018.

4 Во поширока смисла, под политика на условеност се подразбира процес на поставување услови од страна одделни субјекти на меѓународното право кон определени држави, кое води до стекнување корист за нив, како и следењето и проценувањето на степенот на нивното исполнување.

Унијата во рамките на Источното проширување воведува многу позајакната и покомплексна политика на условеност, имајќи го предвид различниот политички и економски систем на кој овие држави припаѓале, но и изразениот скептицизам за идно проширување во рамките на Унијата, поради отсутството на доволна подготвеност за прием на двете страни. Покрај обврската државата да е *европска* (да е наоѓа на тлото на Европа како континент) се воведува уште еден формален услов за прием, а тоа е да ги почитува принципите на слободата, демократијата, почитувањето на човековите права и владеењето на правото, како принципи што се заеднички за државите-членки.



Воведувањето на Копенхагенските критериуми значеше поставување одредени клучни области, како принципот на владеење на правото, на високо место во рамките на агендата за проширување. Оттаму, Лисабонскиот договор ја внесе определбата за почитување на владеењето на правото во политиката на условеност за членство во Унијата. Ваквото правило наоѓа примена во пристапувањето на државите од Западен Балкан. Концептот на владеењето на правото во процесот на проширување на Унијата⁵ го сочинуваат областите покриени со поглавјето 23 (правосудство и темелни права) и поглавјето 24 (правда, слобода и внатрешни работи) од *acquis communautaire/правото на Унијата*. Овие поглавја произлегоа од вториот столб на Европската Унија – Правдата и внатрешните работи (ПВР) и ги содржат најзначајните елементи на демократијата и владеењето на правото.⁶ Содржината на овие поглавја е тесно поврзана со *политичките* Копенхагенски критериуми. Двете поглавја се клучот на пристапувањето. Со секоја држава што преговара за членство во Европската Унија овие поглавја се отвораат први, а се затвораат последни. За оние што не се во преговори, содржината на поглавјата 23 и 24 станува сè позначаен услов за натамошен напредок во интеграцијата кон Европската Унија, практично катализатор на процесот.

Во овој труд се анализира воведувањето на владеењето на правото во процесот на проширување преку продлабочување на политиката на условеност за членство во Европската Унија, развивана во односите со државите од Западен Балкан. Притоа, се осврнува и на концептот на „европеизација“ на државите-кандидатки за членство и се разгледува зголемувањето на обемноста и комплексноста на *acquis communautaire*. Трудот го објаснува новиот пристап во процесот на проширување и улогата на поглавјата 23 и 24 во тој контекст, особено последните заложби за реформирање на процесот на проширување со ставање уште поголем фокус на владеењето на правото како темелна вредност на Унијата, како на внатрешен план, така и во надворешните односи.

Теоретска експликација на феноменот на европеизација

Проучувањето на концептот на „европеизација“ првично беше ограничено на процесите што се одвиваат во внатрешните граници на Европската Унија, меѓу

5 Согласно Стратегијата за проширување на ЕУ 2011/2012, изработена од Европската комисија, во којашто се наведени областите кои го сочинуваат концептот на владеење на правото.

6 Во 2005 година, Унијата го постави приоритетот на исполнување на условите за независен и ефикасен правосуден систем, почитување на темелните права и борба против корупцијата преку воведување на поглавјето 23 – *правосудство и темелни права*, при што поглавјето – *правда, слобода и безбедност* е пренумерирано во поглавје 24. Инаку, тристолбната структура на Унијата што беше воведена со Договорот од Маастрихт во 1993 година е формално укината со Лисабонскиот договор што стапи на сила во 2009 година.

институциите на Унијата и државите-членки како двостран/двонасочен процес.⁷ Процесот на проширување на Европската Унија со прием на нови држави-членки и развојот на политиката на условеност во контекстот на Источното проширување го проширија значењето на феноменот „европеизација“ и на теренот на јавните политики. Така, европеизацијата, како процес којшто во прв ред се одвива во државите-членки, но и во кандидатките за членство во Унијата и некои трети држави, наједноставно може да се објасни како „институционално, стратешко и нормативно приспособување [на системот на односната држава] предизвикано од европската интеграција“.⁸ Според подеталната дефиниција:

„Европеизацијата се состои од процеси на (а) конструирање, (б) дифузија и (в) институционализација на формални и неформални правила, постапки, парадигми на политики, стилови, „начини на вршење на работите“ и споделени вредности, коишто, прво се дефинирани и консолидирани во рамките на политичкиот процес на ЕУ, а потоа се инкорпорираат во логиката на домашниот (национален и субнационален) дискурс, идентитети, политички структури и јавни политики“.⁹

Централно место во процесот на европеизација на државите-кандидатки за членство во Унијата зазема долготрајната постапка на усвојување на правото на Унијата во домашните поредоци, односно усвојувањето на *acquis communautaire*.¹⁰ Во контекстот на проширувањето на Унијата со нови држави-членки, терминот *acquis communautaire* најчесто се разбира и пошироко, како да го вклучува и т.н. „*acquis politique*, кое *stricto sensu* се наоѓа надвор од *acquis communautaire*.“¹¹ Во процесот на усогласување, се покриваат и аспекти од политичките критериуми. Одредени автори прават разлика меѓу формални промени постигнати преку транспонирање на правото на Унијата и промена во однесувањето (*промена на*

7 Risse, T., Cowles, M.G. and Caporaso, J. "Europeanization and Domestic Change: Introduction" In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010, pages 1-20.

8 Георгиевски, Сашо, и Петрушевска, Татјана, Ценовска Илина, Стаменковиќ Наташа, Стојановски Михаил. *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред пристапувањето кон ЕУ*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“-Скопје, 2012, стр. 39.

9 Radaelli, Claudio M. "The Europeanisation of Public Policy: Theory, Methods and the Challenge of Empirical Research." Oxford University Press (2003), цитирано според *Ibid.*, стр. 39.

10 Преводите *acquis* на Заедниците (*acquis communautaire*) или Унијата, може да сугерираат и различно поимање на поимот кој се крие зад овој термин (опширно околу тоа види кај Јорданова Р. Малинка, „Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива“ докторска дисертација, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2010). На некои јазици, меѓу другото, тој се преведува како „придобивки“ или „достигнувања“ на Заедниците/Унијата, додека, пак, на некои други јазици во преводот на терминот поимски се акцентира претежно елементот на „правото“ или „правниот поредок“ на ЕЗ/ ЕУ (хрватски, словенечки итн.; така на пример, и во англискиот јазик, во кој се користи фразата „телото на правото на Заедницата“). Во македонскиот јазик, под терминот *acquis*, најчесто, се подразбира „правото на ЕУ“. Со измените на основачките договори на Унијата воведени со Лисабонскиот договор, меѓу другото, фразата *acquis communautaire*, практично, целосно се брише од текстот на договорите и се промовира поимот „право на Унијата“.

11 Knud, Eric J. "The Social Construction of the *acquis communautaire*, a Cornerstone of the European Edifice." *European Integration Online Papers*, Vol. 3, No. 5 (1999): стр. 11.



практиките)¹², при што во фокусот е токму спроведувањето на правилата на терен. Правото на ЕУ не е само формално тело на правни акти, туку и рамка со којашто се воспоставени заедничките политики и вредности, преку која тие се спроведени. Во таа смисла, во однос на државите-кандидатки за членство во Унијата, *acquis*-от на Унијата, меѓу другото, ги подразбира и најдобрите практики на државите-членки во однос на принципите на коишто се заснова Унијата со поголем опфат и на *мекото право*.¹³ Мекото право е основа за толкување на правните акти, иако нема правно-обврзувачко дејство. Во текот на усогласување на законодавството на една држава-кандидатка со правото на ЕУ, акцентот треба да биде ставен на примарното право, секундарното право и на меѓународните договори, а судските одлуки и мекото право се важни во онаа мера во којашто можат да се употребат за толкување на наведените категории.

Рационалистите го објаснуваат процесот на европеизација и механизмите за негово спроведување преку „логиката на последиците“, додека пак конструктивистите се служат со „логиката на соодветност“.¹⁴ Логиката на последиците подразбира дека актерите ја избираат опцијата што ја максимира нивната корист согласно околностите, а логиката на соодветност предвидува актерите да изберат поведење што е соодветно на нивната социјална улога и социјалните норми во дадена ситуација. Со доближување на двете димензии, моделот на надворешен поттик/ стимуланс (External Incentives Model) претпоставува дека ЕУ ја придвижува европеизацијата преку санкции и награди кои ги менуваат пресметките на трошоците и придобивките на домашните актери, а моделот на социјално учење претпоставува дека авторитетот на ЕУ и легитимноста на политиките имаат моќ на убедување врз домашните актери во нивната одлука да пристапат кон европеизацијата.¹⁵

Политиката на условеност е главниот механизам за спроведување на европеизацијата во/кон државите-кандидатки за членство во Унијата и се користи со цел да се спроведат реформи кои во отсуство на таква политика не би биле направени. Логиката на политиката на условеност долгорочно е реформите да се „интернализираат“ во рамките на системот. Таквото интернализирање вклучува транспонирање на правото на Унијата во домашното законодавство,

12 Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe." In *Europeanization of Central and Eastern Europe*, edited by Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. Ithaca, New York: Cornell University Press Cornell, 2005, pages 1-28.

13 Ристевска Малинка, „Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива“ докторска дисертација, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2010, стр. 48.

14 March, J.G. and Olsen, J. "Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics." New York: Free Press (1989), цитирано според Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*. Paper for the JMF@25 conference, EUI, 22/23 June 2017, <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/JMF-25-Presentation/Schimmelfennig-Sedelmeier-External-Incentives-Revisited-JMF.pdf> [пристапено на 10.04.2020 година].

15 Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. "The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited." Paper for the JMF@25 conference, EUI, 22/23 June 2017.

преструктурирање на домашните институции во согласност со европските правила, или промена на домашните политички практики во согласност со европските стандарди.¹⁶ Европската Унија и (потенцијалната) држава-кандидатка за членство како две главни страни на процесот на проширување, формираат нерамноправно партнерство. Тоа е така бидејќи Европската Унија има моќ да поставува правила и услови за кои не е оставен простор за преговарање, да повлече или суспендира одредени придобивки во случај на недоволна усогласеност, како и поради фактот што членството во ЕУ најчесто е побитно за државата-кандидатка отколку за Унијата.¹⁷ Овој процес се нарекува уште и „промовирање на демократија преку интегрирање“.¹⁸ Притоа, условеноста како стратегија е ефективна само при поставување јасно дефинирани критериуми и веродостојна перспектива за членство во Европската Унија како главна награда, но и релевантна закана за исклучување од процесот на некомпетентните кандидати.

Согласно вака поставениот модел и разбирање на политиката на условеност, нејзиното дејство и влијание се најизразени во процесот на преговори за членство, но не наоѓа примена по завршувањето на пристапниот процес, односно по стекнувањето членство во Унијата. Поради тоа, политиката на условеност во рамките на проширувањето со државите од Западен Балкан е постојано развивана и продлабочувана. Политиката на условеност треба да се сфати повеќе како процес, наместо како јасно поставена варијабла.¹⁹

Продлабочување на политиката на условеност во процесот на проширување на ЕУ со државите од Западен Балкан

Терминот Западен Балкан има геополитички карактер, за првпат се користи на почетокот на 90-тите години и всушност се однесува на државите од поранешна Југославија без Словенија, плус Албанија. Во контекстот на интеграцијата кон Европската Унија, определницата Западен Балкан се воведува со воспоставувањето на регионалниот пристап во периодот 1996 – 1997 година. Со воведувањето на оваа определница, Европската Унија прави разлика меѓу државите од Западен Балкан и државите од Централна и Источна Европа (ЦИЕ), во кои спаѓаат и државите од Западен Балкан. Ваквата разлика подоцна се одразува и на процесот на пристапување на овие држави кон Унијата.

¹⁶ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy*, 2004, pages 661-679.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Повеќе за ова види кај Steunenberg, B. and Dimitrova, A. "Compliance in the EU enlargement process: The Limits of Conditionality." *European Integration Online Papers*, Vol. 11, 2007, pages 11-18.

¹⁹ Sasse, G. "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours." *Europe-Asia Studies*, Volume 60-Issue 2, 2008, pages 295-316.



Од историски аспект, Европската заедница со поранешна Југославија имаше развиено односи на политичко и економско ниво, изразени преку Спогодбата за соработка од 1983 година. Правната основа за склучувањето на овој договор е членот 310 од Договорот за основање на Европските заедници што се однесува на асоцијативните спогодби. За споредба, со повеќето држави од ЦИЕ пред падот на Берлинскиот ѕид, освен со Романија, со којашто има склучено Спогодба за соработка во 1991 година, Унијата нема воспоставено никакви релации. Клучно влијание врз формулирањето на политиката на Европската Унија кон Западен Балкан има распадет на Југославија. Во периодот 1990 –1993 година, Заедницата се вклучува во процесот на дисолуција на поранешна Југославија. Со Декларацијата од декември 1991 година за признавање на државите кои произлегуваат од поранешна Југославија, ЕЗ поставува дополнителни услови, покрај условите кои важат за признавање на државите од ЦИЕ, што е дотогаш непозната практика во признавањето на држави и влади.²⁰ Претходната условеност во поглед на воспоставувањето на односите со државите од поранешна Југославија има силно влијание како врз натамошниот развој на настаните, така и врз развојот на односите на ЕЗ (ЕУ) со овој регион и со секоја држава поединечно.²¹ Со заклучоците на Европскиот совет од 1997 година, ЕУ формира единствен пристап кон регионот. Уште на почетокот на документот се нагласува дека Советот усвои „заклучоци кои се однесуваат на примената на принципот на условеност од аспект на воспоставувањето на една кохерентна стратегија на ЕУ што ќе се применува на односите со државите од регионот“. Оттука произлегува дека условеноста се поставува како основна карактеристика на пристапот кон државите од Западен Балкан. Во документот се прецизира дека овој концепт се однесува на државите од Југоисточна Европа кои немаат склучено асоцијативни спогодби, а кои произлегуваат од поранешна Југославија без Словенија, со Албанија. Регионалниот пристап го карактеризира и поставувањето индивидуални услови за секоја од државите.

Виенскиот самит одржан во декември 1998 година повика на воведување пообеман и поинтегриран пристап кон државите од Западен Балкан заснован на заедничка стратегија согласно одредбите од Амстердамскиот договор во однос на ЗНБП. На Европскиот совет одржан во Хелсинки во декември 1999 година, се воведуваат измени во однос на динамиката на процесот на проширување. Согласно усвоените заклучоци, брзината на одвивање на преговорите ќе зависи од поединечно постигнатиот напредок на секоја држава. Поглавјата ќе се отворат откако Комисијата ќе процени дека државата е доволно подготвена. Со тоа, покрај условеноста како карактеристика на оваа методологија на проширување се

²⁰ Rich, Roland. "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union." *European Journal of International Law*, (1993).

²¹ Ристевска Малинка, „Политиката на условеност на Европската Унија кон државите аспиранти за членство“ магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2006, стр. 80.

вovedува и „диференцијацијата“. Овој принцип подразбира подобро подготвената држава да може да се движи побрзо во процесот на преговорите од останатите држави од истата група, па дури и доколку една држава започне преговори подоцна од друга, може да ги надмине кандидатките во процесот кои порано почнале преговори. Сепак, датумите за пристапување во голема мера зависат и од ставовите и интересите на државите-членки на ЕУ. Диференцијацијата како карактеристика подоцна доаѓа до израз и во процесот на пристапување на државите од Западен Балкан. Главната причина за потребата од менување на пристапот во тој период беше нестабилноста на регионот, најизразена преку војната во Косово. Поаѓајќи од овие заклучоци, во мај 1999 година Европската комисија подготви Соопштение за идните односи на ЕУ со државите од Југоисточна Европа²². Во Соопштението се потврдува „подготвеноста на ЕУ да ги приближи државите од овој регион поблиску до перспектива за целосна интеграција во нејзините структури, нагласувајќи дека тој процес ќе се врши преку „еден нов вид на договорни односи, земајќи ги предвид индивидуалните состојби во секоја држава, вклучувајќи го напредокот во регионалната соработка и обезбедување перспективи за членство во ЕУ врз основа на Договорот од Амстердам и Копенхагенските критериуми“. Клучниот елемент на оваа стратегија е процесот на стабилизација и асоцијација (ПСА) за пет држави од регионот: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и Република Македонија. Процесот на стабилизација и асоцијација се состои од спогодби за стабилизација и асоцијација (ССА), финансиска помош и автономни трговски мерки. Спогодбите за стабилизација и асоцијација што се склучуваат со секоја држава посебно се централниот аспект на ПСА со кој се воспоставуваат договорни односи и се уредуваат меѓусебните права и обврски.

Со Спогодбите за стабилизација и асоцијација како правен механизам на ПСА, доаѓа до израз „морковот“ односно перспективата за членство во ЕУ како силен поттик, но истовремено се наметнуваат посложени политички и економски услови и силно нагласена потреба за регионална соработка. Воедно, се нагласува индивидуалниот пристап кон секоја држава, во согласност со принципот на диференцијација. За да развијат поблиски односи со ЕУ, овие држави мора да ги приспособат своите политичко-економски структури на вредностите и моделите кои ЕУ ги поддржува: демократија, почитување на човековите права и пазарна економија. Перспективата за членство е изразена со „еволутивна клаузула“²³ како можна, но не и апсолутно сигурна придобивка од процесот. Со воведувањето на овој инструмент, политиката на условеност во однос на државите од Западен Балкан се надоврзува на онаа применета во процесот на проширување со државите од Централна и Источна Европа, отпочнат претходно, но се надградува и се продлабочува. Истовремено, се

²² European Commission. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the Stabilisation and Association Process for countries of South-Eastern.” Brussels, 26.05.1999.

²³ Петрушевска, Татјана. *Вовед во правото на Европската унија*, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2011, стр. 242.



актуелизира четвртиот Копенхагенски критериум – апсорпцискиот капацитет. Со претставувањето на овој пристап, покрај стандардните Копенхагенски критериуми, државите од Западен Балкан се подложуваат и на дополнителни критериуми во рамките на ПСА (Копенхагенски „плус“ критериуми).²⁴ Дополнителните критериуми воведуваат неколку нови стандарди за оценување на степенот на подготвеност за членство на ЕУ наспроти критериумот на апсорпцискиот капацитет на ЕУ. Паралелно на овој процес, на 10 јуни 1999 со одлука на Советот на министри се формира и Пактот за стабилност како иницијатива за зголемена регионална соработка, при што повеќе од 40 држави и организации, меѓу кои државите-членки на ЕУ, Европската комисија, САД, ООН, ОБСЕ, Советот на Европа, НАТО, Светската банка, Европската инвестициона банка, Југоисточната иницијатива за соработка и, секако, државите од регионот се обврзуваат да ги засилат напорите за продлабочување на мирот и демократијата.

На Загребскиот самит одржан на крајот на 2000 година, се повторува ставот дека пристапувањето ќе се темели на Договорот за Европската Унија и на Копенхагенските критериуми, додека пак Спогодбите за стабилизација и асоцијација ќе бидат користени како почетни точки за воспоставување перспектива за членство во Унијата. Самитот одржан во Солун во јуни 2003 година ја повторува недвосмислената поддршка за европската перспектива на државите од Западен Балкан, односно „иднината на Балканот е во Европската Унија“.²⁵ Терминот „европска перспектива“ подразбира членство и целосно инкорпорирање во институционалните и политички структури на ЕУ.²⁶ Со заклучоците од овој самит, ЕУ агендата јасно се фокусира на обезбедување можност за пристапување во ЕУ за државите од Западен Балкан. Истовремено, се повторува определбата дека Европската Унија се темели на демократијата, владеењето на правото, почитувањето на човековите и малцинските права и солидарноста како вредности. Во 2008 година, Европската комисија усвои документ со којшто се оценува постигнатиот напредок во спроведување на Солунската агенда и следните предизвици, при што се идентификуваат определници (benchmarks) за следните фази од процесот на пристапување.²⁷ Ветувањето од Солунскиот самит беше повторено на министерскиот состанок одржан на 2 јуни 2010 година во Сараево, при што ЕУ се обврза да обезбеди „недвосмислена посветеност на европската перспектива на државите од Западен Балкан“.²⁸

24 Petrovic, Milenko, and Nicholas R.Smith. "In Croatia's Slipstream or on an Alternative Road? Assessing the Objective Case for the Remaining Western Balkan States Acceding into the EU." *Southeast European and Black Sea Studies* (2013): 560.

25 European Council. "Presidency Conclusions." Thessaloniki, 19.06.2003.

26 European Commission. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Western Balkans and European Integration." Brussels, 21.05.2003.

27 European Commission. "Communication from the Commission - The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity." Brussels, 27.01.2008.

28 Council of the European Union. "Press Release, 3023rd Council meeting on Foreign Affairs." Luxembourg, 14.06.2010.

Процесот на пристапување на државите од Западен Балкан се карактеризира со воведување зајакнат мониторинг на владеењето на правото до развивање на целосно нова рамка за разгледување на процесот на проширување. Интензивирањето на процесот е потребно за да се зголеми кредибилитетот на ЕУ во регионот, но воедно е неопходно да дојде до израз трансформативната моќ на Унијата во поглед на државите-кандидатки за членство. Поглавјата 23 и 24 ќе заземат клучно место во овој пристап и дополнително ќе ја продлабочат политиката на условеност.

Воведувањето на поглавјата 23 и 24 во процесот на проширување на Европската Унија

Во текот на петтото проширување во 2004 година и во рамките на проширувањето со Романија и Бугарија во 2007 година, правото на Унијата беше поделено на 31 поглавје. Но во текот на преговорите со Хрватска и Турција беа претставени 35 поглавја. Пообемните поглавја кои се и потешки за усогласување се поделени на неколку одделни поглавја, а некои од политиките се содржани во повеќе поглавја. Додека Бугарија и Романија го усогласуваа домашното законодавство со *acquis communautaire* од приближно 90 000 страници²⁹, во процесот на пристапување на Хрватска тоа достигна приближно 170 000 страници³⁰. Унијата го постави приоритетот на условите за независен и ефикасен правосуден систем, почитување на темелните права и борба против корупцијата преку воведување на поглавјето 23 – правосудство и темелни права, при што поглавјето посветено на „правдата, слободата и безбедноста“ е пренумерирано во поглавје 24. Заедно со поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност, го сочинуваат концептот владеење на правото. Политиките на ЕУ во областа на правосудството и темелните права имаат за цел да ја одржат и понатаму да ја развиваат Унијата како област на слобода, безбедност и правда. Државите-членки мора ефикасно да се борат со корупцијата, бидејќи таа претставува закана за стабилноста на демократските институции и за владеењето на правото. Независниот и ефикасен судски систем, како и непристрасноста и интегритетот на судиите се од суштинско значење за заштита на владеењето на правото. Почитувањето на основните права и правата на граѓаните на Унијата е нераскинлив елемент на европскиот идентитет.

Оваа стратешка одлука е применлива во рамки на преговорите на Хрватска и Турција во 2005 година, рефлектирана во преговарачката позиција што беше

²⁹ Communication from the Commission. “Comprehensive Monitoring Report on the State of Preparedness for EU Membership of Bulgaria and Romania.” Brussels, 25.10.2005.

³⁰ Nechev, Zoran. “Bolstering the Rule of Law in the EU Enlargement Process towards the Western Balkan.” Working paper no. 22. The Hague, Netherlands: Netherlands Institute for International Relations “Clingendael”, 2013.



заземена и во структурата на преговарачката рамка. Во случај на сериозно и континуирано нарушување на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и слободи и владеењето на правото како вредности на кои Унијата се заснова, Комисијата, по своја иницијатива или на барање на една третина од државите-членки, може да препорача прекин на преговорите и да предложи услови за евентуално продолжување. Новата поделба на правото на Унијата по поглавја е содржана во Анексот на Преговарачката рамка со Хрватска³¹ и со Турција³². Во Стратегијата за проширување од 2005 година, Комисијата процесот на пристапување на државите од Западен Балкан го трасира преку зајакнат мониторинг во однос на владеењето на правото во секоја од државите-кандидатки за членство.³³ Политиката за проширување се заснова на консолидација, условеност и комуникација и внимателно управуваниот процес на проширување има за цел да ги прошири мирот, стабилноста, просперитетот, демократијата и владеењето на правото низ цела Европа. Обновениот консензус за процесот на проширување, согласно заклучоците од Европскиот совет одржан во Брисел во 2006 година, го зголеми значењето на владеењето на правото во процесот на пристапување: „следствено, сложените прашања како што се административните и судските реформи и борбата против корупцијата ќе се третираат во рана фаза“.³⁴ Но и покрај воведувањето на поглавјето 23 во процесот на преговарање со Хрватска, тоа на почетокот го нема статусот на поглавје кое прво се отвора и последно се затвора. Ваквиот пристап првпат ќе се употреби во рамките на процесот на преговори со Црна Гора.

На ваквиот развој големо влијание има и искуството од процесот на проширување со Бугарија и Романија, што резултирало со нивно пристапување во 2007 година. Пристапните преговори со овие две држави покажаа дека недостатоците во клучните области како правосудство и борба против корупцијата не се целосно надминати. За надминување на идентификуваните слабости, во идниот процес на проширување беше претставено поглавјето правосудството и темелните права, додека пак пристапувањето на Бугарија и Романија беше придружено со Механизмот за соработка и верификација. Овој инструмент беше воведен со цел да се продолжи со следење на реформите во овие области во однос на двете држави и по нивното официјално пристапување³⁵, со што претпристапната контрола се прошири надвор од границите на политиката на проширување. Во рамките на овој инструмент, беа поставени серија определници (шест за Бугарија и четири

³¹ European Commission. "Croatia Negotiating Framework." Luxembourg, 3.10.2005.

³² European Commission. "Turkey Negotiating Framework." Luxembourg, 3.10.2005.

³³ Commission of the European Communities. "Communication from the Commission 2005 Enlargement Strategy Paper." Brussels, 09.11.2005.

³⁴ European Council. "Presidency Conclusions." Brussels, 15.12.2006.

³⁵ Steunenberg, Bernard, and Dimitrova, Antoaneta. "Compliance in the EU enlargement process: The Limits of Conditionality." *European Integration Online Papers*, Vol. 11 (2007): стр. 11-18.

за Романија) кои треба редовно да се следат од страна на Европската комисија (двапати годишно).³⁶ Неусогласеноста со овие критериуми повлекува санкции како замрзнување на средствата од ЕУ и еднострано укинување на билатералната соработка со другите држави-членки во однос на прашањата од правосудството. Договорите за пристапување потпишани со Бугарија и Романија содржат специфична „клаузула за одложување“.³⁷ Хрватска успеа да ја избегне примената на овој инструмент за следење на пост-пристапните односи во однос на почитувањето на владеењето на правото. Сепак, имајќи ги предвид научените лекции, ЕУ презеде построга преговарачка позиција со Хрватска при затворањето на поглавјата 23 и 24. Договорот за пристапување на Хрватска во ЕУ ги споменува „специфичните обврски преземени од страна на Република Хрватска во преговорите за пристапување“, *inter alia* обврските за зајакнување на независноста, одговорност, непристрасност и професионалност на правосудството и унапредување на заштитата на човековите права. Покрај тоа, членот 36 предвидува дека неисполнувањето на овие обврски отвора можност Советот, врз основа на предлог на Комисијата, да ги преземе *sine соодветни мерки*, без да ја прецизира формата на тие мерки, но само во случај на ефектуирање на прашањата кои се предмет на загриженост. Согласно ваквиот пристап, понатамошното исполнување на критериумите од поглавјата 23 и 24 останува предмет на следење и по пристапувањето. Условеноста на процесот со овие поглавја е особено видлива во случајот со Турција. Блокирањето на преговорите за поглавјето 23 во 2010 година доведе до замрзнување на целокупниот процес со оглед на тоа што речиси ниту едно поглавје не можеше да биде отворено понатаму. Оттаму, се назира тенденцијата процесот на европеизација неминовно да е и процес на демократизација и втемелување на основните вредности на Унијата во едно општество, што подоцна ќе биде и формално преточен во т.н. нов пристап во процесот на проширување.

Механизмите за заштита на владеењето на правото се особено актуелни и во внатрешните граници на Европската Унија. Во последниве години, Европската Унија е соочена со низа настани во одредени држави-членки, кои открија системски закани за владеењето на правото. Поради тоа, во 2014 година Европската Унија претстави нов механизам за справување со системските закани за владеењето на правото во државите-членки на Европската Унија. Рамката на ЕУ за зајакнување на

³⁶ European Commission. “Commission Decision of 13 December 2006 Establishing a Mechanism for Cooperation and Verification of Progress in Romania to Address Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and the Fight Against Corruption C(2006) 6569.” Brussels, 13.12.2006.

³⁷ „Ако... постои јасен доказ дека состојбата на подготовките за усвојување и спроведување на *acquis communautaire* во Бугарија или Романија е таква што постои сериозен ризик која било од овие држави да е очигледно неподготвена да ги исполни барањата за членство до денот на пристапување на 1 јануари 2007 година во однос на одредени важни области, Советот може, дејствувајќи едногласно врз основа на препорака на Комисијата, да одлучи денот на пристапување да се одложи за една година до 1 јануари 2008 година.“

^{Act} Concerning the Conditions of Accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, Official Journal of the European Union L157, 21.06.2005.



владеењето на правото³⁸ цели да ја опреми Европската комисија со инструмент/механизам за справување со кој би се спречила појавата на системска закана за владеењето на правото во одредена држава-членка, што може да се развие во „јасен ризик за сериозна повреда на темелните вредности на Унијата“ во смисла на членот 7 од ДЕУ и воведување санкции кон државите-членки кај кои ќе биде утврден системски и постојан тренд на повреда на владеење на правото. Новата рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото се заснова врз четири основни елементи: решението за идентификуваниот проблем да се бара преку структурен дијалог со засегнатата држава-членка; процесот да се раководи од објективна и темелна оценка на ситуацијата; во текот на постапката да се применува принципот за еднаков третман на сите држави-членки на ЕУ, без разлика на која било нивна посебност; во решавањето на системскиот проблем да се користат брзи и конкретни акции со кои ќе се избегне активирањето на членот 7 од ДЕУ како последен и најстрог инструмент.

Новиот пристап во процесот на проширување

Сè поголемото значење на владеењето на правото во процесот на проширувањето на Европската Унија со државите од Западен Балкан може да се следи и да се утврди преку актите коишто се носат во рамките на тој процес. Согласно институционалниот контекст на ЕУ, Европската комисија е овластена за подготвување предлози за развој на политиката на проширување, врз основа на кои Советот на министри на ЕУ за општи работи и Европскиот совет донесуваат заклучоци. Секоја година, Комисијата усвојува „пакет за проширување“ – збир на документи со кои ги објаснува своите предлози во однос на политиката на проширување на ЕУ. Пакетот за проширување се состои од извештаи за состојбите согласно Копенхагенските критериуми и поглавјата од правото на Унијата со кои Комисијата ги презентира своите проценки за постигнатиот напредок во наведените области за секоја држава опфатена со процесот на проширување, и стратегии за проширување со кои се трасира идниот развој на политиката на проширување.³⁹

Од воведувањето на владеењето на правото во пристапниот процес согласно Стратегијата за проширување од 2005 година, неговата улога во политиката на условеност беше постепено развивана, но постојано зајакнувана. Стратегијата за проширување за 2011–2012 година официјално го воведо „новиот пристап во

³⁸ European Commission. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law.” Brussels, 19 .03.2014.

³⁹ Според официјалното објаснување на Европската Унија, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010_package/strategy_paper_2010_en.pdf, [пристапено на: 27.05.2016]

процесот на проширување⁴⁰. Во документот јасно се наведува дека владеењето на правото се рефлектира преку поглавјето 23 – правосудство и темелни права, и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност. Двете поглавја се клучот на пристапувањето. Новиот пристап се фокусира на продолжување на временската рамка за преговарање на двете поглавја и воведување периодични определници, со цел на државите-кандидатки за членство да им се даде време да докажат дека воведените реформи се применуваат. На овој начин, Комисијата има подобра гаранција дека државите-кандидатки имаат функционални и ефикасни системи пред приемот во ЕУ, што ја намалува можноста за реверзибилност на процесот по пристапувањето. Еден од главните новитети се состои во тоа што секоја држава што ќе преговара за членство во ЕУ овие поглавја се отвораат први, а се затвораат последни. За оние што не се во преговори, содржината на поглавјето 23 станува сè позначаен услов за понатамошен напредок во интеграцијата кон ЕУ, практично катализатор на процесот. Поглавјата ќе подлежат на т.н. „скрининг процес“, при што ќе следи известување од страна на државите за исполнувањето на определниците. Новиот пристап во преговорите сугерира на усвојување на европските стандарди пред официјалното членство во ЕУ. Со Стратегијата за проширување од 2015–2019 година⁴¹ јасно се нагласува дека процесот на пристапувањето ќе се раководи од принципот „најпрво за основите“ (*fundamentals first*), со цел да се покажат реални резултати во клучните поглавја. Ваквиот развој на политиката на условеност претставен преку стратегиите за проширување на Европската комисија беше континуирано одобруван од страна на Советот на министри на ЕУ и Европскиот совет, што може да се заклучи од нивните заклучоци.

Пристапот на ЕУ кон процесот на проширување се развива и напредува со секое проширување. Како што е погоре наведено, поглавјето 23 беше претставено во преговорите со Хрватска, но новиот пристап за првпат се рефлектира во преговорите со Црна Гора. На декемврискиот самит на Европскиот совет во 2011 година⁴², беше поздравен постигнатиот напредок согласно Извештајот на Европската комисија за напредокот на Црна Гора во 2010 година⁴³, но почетокот на преговорите беше одложен за јуни 2012 година, врз основа на позитивно мислење на Комисијата за напредокот што треба да биде остварен дотогаш. Во своите заклучоци, Европскиот совет нагласи дека преговорите за пристапување ќе се одвиваат според „обновениот консензус за проширувањето“ потенциран со заклучоците од 2006 година, воспоставената практика, но и со инкорпорирање на „новиот пристап“ во однос на поглавјето 23 – правосудство и темелни права

40 European Commission. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012.” Brussels, 12.10.2011.

41 European Commission. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2015–2019.” Brussels, 10.11.2015.

42 European Council. “Conclusions.” Brussels, 9.12.2011.

43 European Commission. “Commission Staff Working Paper Montenegro 2011 Progress Report.” Brussels, 12.10.2011.



и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност. Воедно, ја повика Комисијата да подготви предлог-преговарачка рамка и да започне со аналитичкиот преглед на состојбата во Црна Гора во однос на поглавјата 23 и 24. Врз основа на усвоените заклучоци, Комисијата во мај 2012 година подготви извештај со којшто се дава проценка на дополнителниот напредок остварен од страна на Црна Гора во периодот од 1 септември 2011 година во спроведувањето на реформите поврзани со клучните приоритети, со посебен фокус на областите правосудство и темелни права и особено борба против корупцијата и организираниот криминал.⁴⁴ Врз основа на овој извештај, Советот на ЕУ на состанокот одржан во јуни 2012 година одлучи да го прецизира датумот за отворање преговори и како таков го одреди 29 јуни 2012 година.⁴⁵ Во тој поглед, Советот уште еднаш истакна дека ќе биде земено предвид искуството од претходните преговори за пристапување и ќе се примени новиот пристап во однос на преговорите за поглавјата 23 и 24, кои ќе бидат отворени во раната фаза од преговорите со цел да се обезбеди максимално можно време за воспоставување на правно-институционалната рамка и за градење досие на успех при спроведувањето. Заклучоците на Советот на ЕУ беа одобрени од Европскиот совет, на состанокот одржан на 29 јуни 2012 година.⁴⁶

Преговарачката рамка за Црна Гора воведува модификација на клаузулата за суспензија, налагајќи обезбедување рамнотежа во напредокот низ преговорите по поглавја. Доколку напредокот во поглавјата 23 и 24 значително заостане споредено со другите поглавја, Комисијата е овластена на сопствена иницијатива или на барање на една третина од државите-членки, да ја повлече препораката за отворање или затворање на друго поглавје, додека не се поправи востановениот дисквилибриум. За таквиот предлог одлучува Советот со квалификувано мнозинство, при што државите-членки се должни да ја почитуваат таквата одлука без оглед на принципот на едногласност во одлучување на Меѓувладината конференција. Во однос на новиот пристап воспоставен во рамките на процесот на преговори со Црна Гора, се забележуваат разлики и во утврдувањето на определниците. Поголавјата 23 и 24 ќе бидат отворени врз основа на усвоени акциски планови. Со цел подобро следење на усогласувањето во овие поглавја, Комисијата воведува периодични определници. Периодичните определници ќе се однесуваат на усвојување на соодветна легислатива и зајакнување на административните структури, со цел постигнување резултати на среден рок. Со тоа се воведува можност Комисијата да предложи менување на определници во текот на процесот, вклучително и измени на акциските планови и други корективни мерки. Следствено на овие промени, дополнително се зајакнува и системот на

⁴⁴ European Commission. "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms." Brussels, 22.05.2012.

⁴⁵ Council of the European Union. "3180th Council meeting General Affairs Conclusions." Brussels, 26.06.2012.

⁴⁶ European Council. "Conclusions." Brussels, 29.06.2012.

следење на усогласувањето. Се предвидува Комисијата двапати годишно да поднесува извештаи до Советот за напредокот во преговорите за поглавјето 23 – правосудство и темелни права и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност. Новиот пристап се афирмира и во однос на фазата на аналитичко испитување на поглавјата 23 и 24 во Црна Гора. Скринингот започна уште пред датумот за преговори да биде официјално прецизиран. Новиот пристап во процесот на проширување во однос на поглавјето 23, применет во преговорите со Црна Гора, беше доследно применет и во процесот на преговори со Србија.

Владеењето на правото во фокусот на предлогот за нова методологија за преговори во процесот на проширување

Трансформативната моќ на ЕУ е најизразена во текот на преговорите за членство. Случајот на нашата држава покажува дека застојот може да се одрази многу негативно на целокупниот процес на европеизација. Со поставувањето на спорот за името како главен катализатор на процесот, се компромитираше исполнувањето на Копенхагенските критериуми.⁴⁷ Ваквиот развој на настаните го доведе во прашање процесот на спроведување реформи во приоритетните области и откри постоење на внатрешни проблеми во областите на демократијата и владеењето на правото, што со текот на времето станаа позначаен фактор за идна интеграција на нашата држава во Европската Унија наспроти спорот за името со Грција. Меѓутоа, и по надминувањето на спорот со името и спроведувањето реформи во клучните области, на Европскиот совет во октомври 2019 година не беше постигната согласност за доделување датум за отворање преговори за пристапување кон Европската Унија.⁴⁸ Доколку се анализира низ призмата на исполнување на Копенхагенските критериуми и новиот пристап во процесот на проширување со зајакната политика на условеност во однос на владеењето на правото, овојпат ваквата одлука повеќе се должи на „апсорпцискиот капацитет на Унијата“ што подразбира способност за прием на нови членки.⁴⁹ Воведувањето на овој услов обезбедува можност за отстапување и донесување политичка одлука во случај кога

47 Јорданова, Малинка, и Јованоски, Александар, Стојаноска, Биљана. *Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа: Иста препорака, нова порака*. Скопје: Институт за европска политика, 2012, стр. 6.

48 Согласно објавените заклучоци од состанокот на Европскиот совет на 17 и 18 октомври 2019 година, Европскиот совет ќе се наврати на прашањето за проширување пред одржувањето на самитот ЕУ-Западен Балкан во Загреб, закажан за мај 2020 година. Повеќе на: <https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>.

49 Од анализата на јавниот дискурс во врска со носењето на оваа одлука може да се заклучи дека Франција беше главниот противник. Притоа, францускиот претседател Емануел Макрон во интервјуто за *The Economist* објавено на 7 ноември 2019 година посочува: „Не знаеме како да функционираме со 27 членки. Мислите дека ќе функционира подобро со 30 или 32? А тие ми велат „ако ги отвориме сега, тоа ќе трае 10 до 15 години. Тоа не е искрено ни кон нашите граѓани, ниту кон тие земји. Им реков, погледнете што се случи со банкарската унија. По кризата во 2008 ни требаат 20 години за да се реформираме. Така што, дури и да ги отвориме преговорите сега, нема да успееме да ја реформираме Унијата доколку продолжиме да работиме со иста брзина.“

Повеќе на: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>.



една држава ги исполнува условите за членство, но од различни причини Унијата не е подготвена за идно проширување. Зголемувањето на неговата важност се должи на делумно бавниот напредок на процесот на стабилизација и трансформација, но и внатрешните ограничувања во рамките на ЕУ и несогласувањата во однос на степенот на идно проширување.

Институциите на Европската Унија, а особено Комисијата како најповикана, се посветија на изнаоѓање начини во краток рок за обновување на енергијата во процесот на проширување. На таквите напори му претходеше францускиот необврзувачки предлог (нон-пејпер) од ноември 2019 година, за реформирање на процесот на проширување на ЕУ. Обновениот пристап треба да се заснова на четири принципи, и тоа постепено пристапување (асоцијација), поставување строги услови, суштински придобивки и реверзибилност. Се потврдува новиот пристап во проширувањето утврден во декември 2011 година, елабориран погоре, односно владеењето на правото и основните права да се интегрален услов од моментот на отворање на преговорите, но со зајакнување на потребата да бидат вклучени како критериуми во секоја фаза од процесот, сè до официјалното затворање на преговорите што треба да резултира со пристапување. Критериумите за напредување на процесот на преговори треба да бидат подетално дефинирани, со што ќе се овозможи посеопфатно следење на усвојувањето, како и ефикасното и одржливо спроведување на релевантното *acquis* за одредена област и креираните политики, при што напредувањето главно ќе се заснова на одржлив и иреверзибилен напредок во областа на владеењето на правото. На ваквиот предлог се надоврза и предлогот на девет држави-членки на ЕУ како нивен придонес во реформирање на проширувањето на ЕУ, со кој исто така се нагласува значењето на поглавјата 23 и 24 и владеењето на правото.⁵⁰

Следствено, владеењето на правото е во фокусот на предлогот за нова методологија во процесот на проширување на ЕУ, изготвен од Европската комисија и презентирани во февруари 2020 година⁵¹. Како што се истакнува во документот, се предлага балансиран пристап кој треба да доведе до подинамичен и поверодостоен процес, истовремено ставајќи уште посилен фокус на улогата на „основите“ – фундаменталните реформи неопходни за патот на ЕУ. Како и досега, областите кои се однесуваат на владеењето на правото го задржуваат статусот на поглавја кои први се отвораат и последни се затвораат, но се предвидуваат „патокази“ за владеење на правото и функционирање на демократските институции, како и

⁵⁰ Предлогот беше поднесен во декември 2019 година од страна на Австрија, Чешката Република, Естонија, Италија, Латвија, Литванија, Малта, Полска и Словенија. Повеќе информации се достапни на: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/11/nine-eu-members-release-a-new-proposal-for-the-reform-of-enlargement-process/>.

⁵¹ Предлогот за нова методологија во процесот на проширување беше претставен од комесарот за проширување, Оливер Вархеји (Olivér Várhegyi), на 5 февруари 2020 година. Повеќе информации се достапни на: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement_20_208.

посилна врска со процесот на економски реформи. *Новото* во новата методологија за проширување е зајакнување на условеноста и усложнување на процесот, и од политички и од технички аспект. Политичката природа на процесот доаѓа до израз преку одржување редовни самити и интензивирање на министерските средби, користење на телата воспоставени во процесот на стабилизација и асоцијација и воведување на меѓувладини конференции. Она што е битно да се истакне во насока на засилениот фокус на владеењето на правото е дека се предвидува групирање на поглавјата во тематски кластери и воведување одредници за отворање на кластерите. Притоа, преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина, наместо на индивидуална основа, а одредниците за затворање ќе бидат утврдени посебно за секое поглавје. Но ниту едно поглавје не ќе може да се затвори ни привремено пред да се исполнат преодните одреденици во врска со владеењето на правото. За таа цел, се зајакнува механизмот на поттик/придобивки (*incentives*) преку пристап до програмите на ЕУ, зголемено финансирање и инвестиции за спроведување реформи, како и преку постоечкиот „Инструмент за претпристапна поддршка“ ориентиран кон реформите, но и механизмот на санкции, доколку станува збор за „сериозна или пролонгирана стагнација или дури и назадување“. Предложената методологија би била применлива во процесот на преговори со нашата држава и Албанија.

Заклучоци

Способноста на Европската унија да влијае врз државите-кандидатки за членство да ги спроведат потребните реформи за создавање внатрешни политики и институции кои се доволно стабилни и доволно силни за да ги преземат обврските од членството е од суштинско значење за обезбедување успешна агенда за проширување. Политиката на условеност во рамките на методологијата за проширување е клучната алатка што Унијата ја има на располагање за постигнување таков степен на усогласеност. Трансформативната моќ на политиката на условеност особено доаѓа до израз во процесот на пристапување на државите од Западен Балкан. Процесот на европеизација на државите-кандидатки за членство неминовно треба да доведе до демократизација и прифаќање на вредностите на кои Унијата се темели. Воспоставувањето и исполнувањето на владеењето на правото станува еден од најтешките предизвици на тој пат.

Клучните услови за членство во Унијата, вклучително и принципот на владеењето на правото, се утврдени со Копенхагенските критериуми. Со продлабочување на политиката на условеност во тој контекст, политичките критериуми влегоа во процесот на преговори за членство во Унијата преку диференцирање на две поглавја во рамките на правото на Унијата: поглавјето – правосудство и темелни права и поглавјето 24 – правда, слобода и безбедност, како основа на новиот



пристап во процесот на проширување – „најпрво за основите“ (*fundamentals first*). Рациото на воведувањето на овој пристап е постигнување резултати во оние области кои се столбот на демократското општество и без кои останатите реформи не можат да се ефектуираат. Ова особено доаѓа до израз во последниот предлог за нова методологија во проширувањето, што уследи по октомврскиот самит во 2019 година, кога прашањето за отворање преговори со нашата држава и со Албанија се одложи и пристапниот процес повторно се најде во „кор-сокак“. Во предложената методологија се става уште поголем фокус на „основите“, при што на владеењето на правото се надоврзуваат и демократските институции и економските критериуми. На тој начин, политичките критериуми се поврзуваат со економските критериуми во една логична целина, онака како што и се предвидени согласно Копенхагенските критериуми. Значењето на владеењето на правото дотолку повеќе се зајакнува со тоа што ниту едно поглавје не ќе може ниту привремено да се затвори доколку не се исполнат стандардите за почитување на владеењето на правото, како темелна вредност на Унијата. Институционалното, нормативното и стратешкото приспособување како аспект на европеизацијата, мора да биде придружено и со вредносна адаптација на системот и резултати „на терен“. Само така ќе се обезбеди иреверзибилноста на процесот.

Но последните одлуки поврзани со процесот на проширување на Унијата, пред сè во однос на нашата држава, го актуелизираат и „запоставениот“ четврти копенхагенски критериум – апсорпцискиот капацитет на Унијата како способност на страната на Унијата за прием на нови членки. Воведувањето на овој услов обезбедува можност за отстапување и донесување политичка одлука во случај кога една држава ги исполнува условите за членство, но од различни причини Унијата не е подготвена за идно проширување, што и се остварува во конкретниот случај. Оттаму, може да се заклучи дека одлуката за понатамошно проширување сепак, во голема мера е одлука што зависи од политичката волја. Така, и предложените механизми за реформирање на процесот на проширување ќе можат да се отелотворат и да ги дадат потребните резултати/да го постигнат посакуваниот ефект, само доколку се применат, за што повторно е потребна политичка волја од актерите во процесот.

Крајно, значењето на владеењето на правото како темелна вредност на Унијата и унапредувањето на механизмите за негова заштита станува особено актуелно и во внатрешните граници на Унијата. Вредностите што се промовираат во процесот на проширување на Унијата со нови членки мора да бидат зајакнати и во самата Унија. Процесот на пристапување треба да служи, пред сè, како средство за зацврстување на демократските институции и владеењето на правото, но реформите во овие области мора да продолжат и надвор од овој процес.

Библиографија

1. Act Concerning the Conditions of Accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, Official Journal of the European Union L157, 21.06.2005
2. Black, Henry C. *Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1990
3. Council of the European Union. "Press Release, 3023rd Council meeting on Foreign Affairs." Luxembourg, 14.06.2010
4. Council of the European Union. "General EU Position." Brussels, 26.03.2012
5. Council of the European Union. "3180th Council meeting General Affairs Conclusions." Brussels, 26.06.2012
6. Commission of the European Communities. "Communication from the Commission 2005 Enlargement Strategy Paper." Brussels, 09.11.2005
7. Communication from the Commission. "Comprehensive Monitoring Report on the State of Preparedness for EU Membership of Bulgaria and Romania." Brussels, 25.10.2005
8. European Commission. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the Stabilization and Association Process for countries of South-Eastern." Brussels, 26.05.1999
9. European Commission. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Western Balkans and European Integration." Brussels, 21.05.2003
10. European Commission. "Croatia Negotiating Framework." Luxembourg, 3.10.2005
11. European Commission. "Turkey Negotiating Framework." Luxembourg, 3.10.2005.
12. European Commission. "Commission Decision of 13 December 2006 Establishing a Mechanism for Cooperation and Verification of Progress in Romania to Address Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and the Fight Against Corruption C(2006) 6569." Brussels, 13.12.2006
13. European Commission. "Communication from the Commission - The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity." Brussels, 27.01.2008
14. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012." Brussels, 12.10.2011.
15. European Commission. "Commission Staff Working Paper Montenegro 2011 Progress Report." Brussels, 12.10.2011
16. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013." Brussels, 10.10.2012
17. European Commission. "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms." Brussels, 22.05.2012



18. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law." Brussels, 19.03.2014
19. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2015–2019." Brussels, 10.11.2015
20. European Commission. "Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the press conference on the revised enlargement methodology." Brussels, 05.02.2020
21. Extraordinary EPC Ministerial Meeting. "Declaration on Yugoslavia." Brussels, 16.12.1991
22. European Council. "Presidency Conclusions." Thessaloniki, 19.06.2003
23. European Council. "Presidency Conclusions." Brussels, 15.12.2006
24. European Council. "Conclusions." Brussels, 9.12.2011
25. European Council. "Conclusions." Brussels, 29.06.2012
26. European Council. "Conclusions EUCO 23/19." Brussels, 18.10.2019
27. French Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019
28. Knud, Eric J. "The Social Construction of the *acquis communautaire*, a Cornerstone of the European Edifice." *European Integration On-line Papers*, Vol. 3, No. 5 (1999)
29. Leas-Arcas, Rafael. "Essential Elements of the Rule of Law Concept in the EU." *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 180/2014* pp. 1-6 (Aug 20, 2014). Academia.edu
30. Maniokas, Klaudijus. "The Method of the European Union's Enlargement to the East: Critical Appraisal." *Manchester University Press* (2004)
31. March, James G., and Olsen, Johan. "Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics." New York: Free Press (1989), цитирано според Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich. *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*. Paper for the JMF@25 conference, EUI, 22/23 June 2017: <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/JMF-25-Presentation/Schimmelfennig-Sedelmeier-External-Incentives-Revisited-JMF.pdf>
32. Nechev, Zoran. "Bolstering the Rule of Law in the EU Enlargement Process towards the Western Balkan." Working paper no. 22. *Netherlands Institute for International Relations "Clingendael"* (2013)
33. Nechev, Zoran, and Vidovic, Gordana M., Saranovich, Nikola B., Nikolov, Aleksandar. *Embedding Rule of Law in the Enlargement Process: A Case for EU Political Conditionality in the Accession of the Western Balkan Countries*. Skopje: Association for Development Initiatives – Zenith and Konrad Adenauer Stiftung, 2013
34. Nozar, Wolfgang. "The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24." *Netherlands Institute for International Relations "Clingendael"* (2012)
35. Petrovic, Milenko, and Nicholas, Smith R. "In Croatia's Slipstream or on an Alternative Road? Assessing the Objective Case for the Remaining Western Balkan States Acceding into the EU." *Southeast European and Black Sea Studies* (2013)

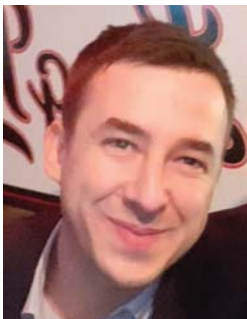
36. Radaelli, Claudio M. "The Europeanisation of Public Policy: Theory, Methods and the Challenge of Empirical Research". *Oxford University Press* (2003)
37. Rich, Roland. "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union." *European Journal of International Law* (1993)
38. Risse, Thomas, Cowles, Maria G., and Caporaso, James. "Europeanization and Domestic Change: Introduction." In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010
39. Sasse, Gwendolyn. "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours." *Europe-Asia Studies*, Volume 0-Issue 2, 2008,
40. Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy*, 2004
41. Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe." In *Europeanization of Central and Eastern Europe*, edited by Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. Ithaca, New York: Cornell University Press Cornell, 2005
42. Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich. *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*. Paper for the JMF@25 conference, EU1, 22/23 June 2017: <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/JMF-25-Presentation/Schimmelfennig-Sedelmeier-External-Incentives-Revisited-JMF.pdf>
43. Steunenberg, Bernard, and Dimitrova, Antoaneta. "Compliance in the EU enlargement process: The Limits of Conditionality." *European Integration Online Papers*, Vol. 11 (2007)
44. Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), Official Journal of the European Union C 191, 29.7.1992
45. Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Lisbon Treaty), Official Journal of the European Union of the European Union C 115, 9.05.2008
46. Treaty between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Republic of Croatia concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, Official Journal of the European Union L 112, 24.04.2012
47. Георгиевски, Сашо, и Петрушевска, Татјана, Ценевска Илина, Стаменковиќ Наташа, Стојановски Михаил. *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред пристапувањето кон ЕУ*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2012



48. Петрушевска, Татјана. *Вовед во правото на Европската унија*, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2011
49. Петрушевска, Татјана, и Огњаноска, Лепосава. „Поглавјата 23 и 24 од *acquis communautaire* во контекстот на политиката на условување заради интегрирање во Европската Унија: политичкиот и теоретскиот контекст.“ Во *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, уредник Пандева, Р.Ирена, стр. 1-23. Том 57. Скопје: Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, 2018
50. Јорданова Р. Малинка, „Политиката на условеност на Европската Унија кон државите аспиранти за членство“ магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2006
51. Јорданова Р. Малинка., „Транспонирањето на *acquis communautaire* во правото на Република Македонија: нормативистичка перспектива“ докторска дисертација, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2010
52. Јорданова, Р. Малинка, и Јованоски, Александар, Стојаноска, Билјана. *Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа: Иста препорака, нова порака*. Скопје: Институт за европска политика, 2012



КРАТКА БИОГРАФИЈА



Бојан Богевски

е магистер по финансво право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Во моментов работи во банкарскиот сектор, како советник за корпоративно управување. Бојан Богевски е стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и студент на Летниот универзитет „Лудвиг фон Мизес“ (генерација 2011).

Изворна научна статија
УДК: 321.01:338.242.4(497.7)

Бојан Богевски

ОПТИМАЛНА ГОЛЕМИНА НА ДРЖАВАТА: КОЛКУ ПОМАЛА, ТОЛКУ ПОДОБРО

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

59



„Во обликувањето на државата преку која луѓето треба да управуваат со луѓето, најголемата тешкотија лежи во ова: прво мора да ѝ овозможите на државата да ги контролира управуваните; и потоа да ја обврзете да се контролира себеси.“

Џејмс Мадисон,
Федерални документи бр. 51 (1788)

Главниот предизвик за „добро управување“ е, во основа, рамнотежа помеѓу контролата и слободата. Без оглед на видот на колективот/организацијата, правилата на донесување одлуки, т.е. кој одлучува, што и како, се од фундаментално значење.

Овој труд ќе го разгледа ова прашање во контекст на државата/владата како најмоќна организација во општеството. Мислителите со векови биле заинтригирани од прашањето за проценка на соодветната улога на државата. Теоретски, една држава може да има целосна контрола врз сите активности во даденото општество („совршен“ тоталитарен модел), но исто така може да има општество без влада (анархија). Хипотезата за оптимална големина на власта се заснова на ставот дека *дури и под најдобрите лидери*, владата може да биде од корист *само до одредено ниво*, по кое станува товар и за слободата и за економската благосостојба.

Овде ќе покажеме дека државата, во принцип, треба да биде минимална (но способна/ефикасна)¹, со цел правилно да биде управувана и контролирана на начин што може да го зголеми економскиот раст. Аргументот е економски и практичен – ако државата се фокусира на неколку основни функции кои се добро воспоставени така што го поддржуваат економскиот раст, *тогаш* може ефикасно да биде управувана за да му помогне и да го поддржи пазарот и севкупното општество. Логиката е добро зафатена во една статија на Роберт Ј. Самуелсон (Самуелсон 2013), каде што тој дискутира за „пропаста на довербата“ во владата поради тоа што „суштината на проблемот“ е во тоа што не сме доволно ригорозни „во дефинирање на тоа што државата може и што треба да стори“:

„Некои [одговорности] се недостижни; другите се во судир едни со други. Државата, меѓу другото, треба: да го контролира деловниот циклус, да се бори против сиромаштијата, да ја заштити животната средина, да обезбеди здравствена заштита, да ги заштити старите лица, да ги субвенционира студентите, да им помага на државите и на локалитетите. И ова не е сè. Како што имам напишано и порано, државата станува речиси „самоубиствена“ со

¹ Способноста на државата (или капацитетот на државата) е дефиниран како способност на владата да ги постигне своите цели. Види во Timothy, B. and Persson, T. (2009). "The Origins of State Capacity - Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review* 2009, 99:4, 1218 - 1244

тоа што наголемо генерира нереални очекувања. Колку повеќе луѓе зависат од неа, толку повеќе може да бидат разочарани од неа... на политичките лидери им е речиси невозможно да се соочат со преголемите ветувања. Тие сметаат дека е тешко да ги повлечат или да ги модифицираат веќе дадените ветувања и програмите што претходно биле создадени – да дефинираат што е навистина важно и да го отфрлат или намалат она што е секундарно, застарено или неефикасно... суштината на нашиот проблем е во тоа што не сме доволно ригорозни „во дефинирање на тоа што државата може и што треба да стори“.

Во овој труд ќе ја разгледаме и ќе дискутираме за најрелевантната литература на оваа тема, ќе обезбедиме понатамошни аргументи во корист на малата држава користејќи го придонесот на Ротбард кон теоријата за фирмата и со наметнатите ограничувања на нејзината големина од проблемот со пресметки, и ќе дискутираме за примената на наодите врз Република Северна Македонија. Заклучуваме дека државите треба да го насочат своето внимание на неколку основни области „на маргините“ (т.е. онаму каде што приватните алтернативи не успеваат) и да прифатат пристап на *laissez-faire* за сите други сегменти на општеството.

Историја на растот на државата

„Нема причина да се претпостави дека задолжителниот монопол на мој, некогаш стекнат [од државата], ќе остане „ограничен“... Секако, историски ниту една влада не остана долго време ‘ограничена’ на овој начин“.

– Мареј Ротбард,
Анатомијата на државата (1974)

Државите се комплексни организми. Тие може да влијаат врз економијата на начини кои статистичките податоци тешко можат да ги изведат². Денес, во литературата поврзана со теоријата на јавен избор добро е документирано дека корупцијата, бркањето ренти, регулаторното заробување/штимувањето на политичкиот и регулаторниот режим од страна на посебни лоби групи, итн., имаат негативен ефект врз економскиот раст (т.н. „квантитативни ефекти“). Покрај тоа, овие инхерентни елементи на политиката влијаат и врз структурата на економијата на начини што не можат да бидат опфатени во официјалните цифри на БДП, т.е. „квалитативен ефект“ (Пелцман 1980; Аџеомглу и др. 2005).

² Higgs, R. (1991). "Eighteen problematic propositions in the analysis of the growth of government." *The Review of Austrian Economics* 5 (1991): 3-40. Види и Kahn, J. (2011). "Can We Determine the Optimal Size of Government?", *Cato Journal* No. 07, September 2011

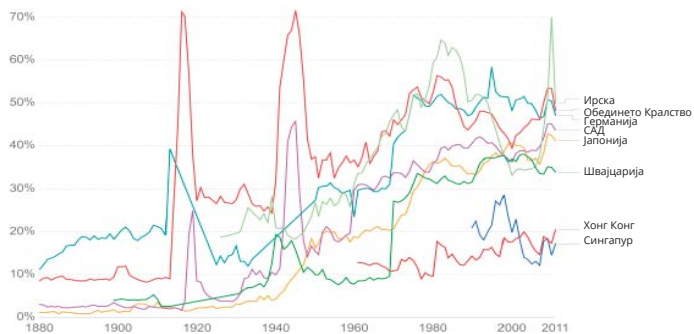


Меѓутоа, расположливите податоци даваат значителен увид. Расходите на државата како % на БДП најчесто се користат за мерење на нејзината големина.

Еве ја севкупната слика: на крајот на 19 век (најраниот период за којшто имаме веродостојни податоци, барем за развиените земји) во повеќето земји, државите трошат помалку од 10% од БДП. Денес, со неколку исклучоци, во многу развиени земји овие бројки надминуваат 50%. Што толку драматично се изменило?

Графикон1.

Вкупни трошоци на државата, вклучително и расходи за камати, како% од БДП



Извор: Ортиз-Оспина, Е. и Росер, М. (2020). „Државна потрошувачка“

Во истражувањето на Естебан Ортиз-Оспина и Макс Росер за државната потрошувачка (2020), тие идентификуваат четири опсежни периоди:

Од 1880 година до Првата светска војна, јавната потрошувачка била минимална. Јавните расходи во развиените земји биле 10% од БДП, ниво што остана неверојатно стабилно за долг период (вкупните американски јавни расходи беа ~2% од БДП до 1916 година). Државите сè уште биле во можност да ги извршуваат своите основни функции – закон и ред, спроведување на правата на сопственост, големи јавни проекти и сл. Во дискусија за ова прашање во 1888 година, Пол Лерој-Беоли (познат француски економист во тој период) заклучил дека даночните приходи над 12% од БДП ќе бидат „огромни“ и ќе ги оштетат изгледите за раст на земјите (цитирано во Танзи, 2005 година).

Во периодот 1915 – 1945 година, јавната потрошувачка е генерално променлива поради светските војни и прифаќањето на социјализмот во некои делови на светот. Сепак, покрај подемот на државата поради екстремни услови:

„Доаѓаат притисоците и од политичката десница и од политичката левица за проширување на улогата на државата. Овие притисоци, заедно со случувањата како што се Руската револуција, Првата светска војна, Втората светска војна,

доаѓањето на тоталитарни режими (и фашистички и комунистички) во неколку важни земји, и Големата депресија создадоа социјално опкружување и економски услови што требаше да го поттикнат феноменалното проширување на економската улога на државата што ќе се случи во остатокот од 20 век“ (Танзи 2005, стр. 618).

Од 1945 до 1980 година јавната потрошувачка значително се зголеми. Паралелно се проширија и оданочувањето, вработувањата во владата и сите други аспекти на државна контрола (особено хиперинфлација на регулатива). Ова најмногу се должи на растот на социјалната потрошувачка (од ~ 2-3% до 1920-тите, социјалната потрошувачка денес достигна ~30% од БДП), зголемените капацитети на државите да наплаќаат даноци, како и значителното однесување на специјални лоби групи насочено кон повластени ренти (како што се индустриски конгломерати, олигарси, синдикати, итн. кои добиваат непазарни придобивки доделени од владата и политичкиот процес).³

Од 1980 година, растот на државата забавува, но сепак се задржува трендот на зголемување на нејзината контролна улога во општеството, особено во време на финансиска, безбедносна, здравствена или друг вид криза.

Достапните податоци јасно покажуваат дека огромниот раст на државите е „општ феномен“ (дури и покрај големите разлики во институционалните капацитети на државите). Професорот Мареј Ротбард беше во право – откако државата ќе започне да го проширува својот авторитет, тешко е да се запре. Не расте само *понудата* на државата, туку се зголемува и *побарувачката* за поголема влада од јавноста и посебните лоби групи. Како што во своето истражување Роберт Хигс (2010) го сумира растот на државата:

„Модернизираната економска трансформација, колективистичкиот идеолошки навев и демократската политичка реконфигурација имаат тенденција да предизвикаат менување на рамнотежата на силите, што фаворизира, не секогаш, но како правило, зголемување во големината, обемот и моќта на власта.“

Без оглед на причините, историјата на јавните расходи е историја на постојана реинвенција на авторитетот и позицијата на државата, при што постојано се зголемува нејзиниот удел и улога во општеството.

³ Види на пример, Tullock, G. (1998). “Government spending”.



Теоретски преглед и емпириски наоди

„Државата е од суштинско значење и како форум за утврдување на ‘правилата на игра’ и како посредник за толкување и спроведување на донесените правила“.

– Милтон Фридман,
Капитализам и слобода (1962)

„Податоците реално можат да кажат само дека помалите држави се подобри и да сугерираат дека оптималната големина на државата е помала од она што денес имаме“.

– Џејмс А. Кан,
Можеме ли да ја одредиме оптималната големина на државата? (2011)

Труизам е дека слободните пазари не постојат во вакуум. Повеќето економисти веруваат дека е неопходна некаква држава за воспоставување и спроведување на „правилата на игра“ и други функции коишто не може да ги обезбеди слободниот пазар.⁴ Сепак, со векови се води голема дебата за ограничувањата на надлежностите на државата. Ние нема да навлегуваме во таква дискусија (барем не директно). Она што е важно за овој труд е дека постои широк консензус меѓу економистите дека поголема држава од одредено оптимално ниво има штетно влијание врз економскиот раст поради својствените неефикасности во работењето на државата.

Теоретското и емпириското истражување и популаризација на идејата за постоење на оптимална големина на државата имаат спроведено неколкумина економисти: Роберт Баро (1989), Дик Армеј (1995), Ричард В. Ран (1996) и Џералд В. Скули (1998 г., 2008) (познатата крива „БАРС“ која покажува врска во облик на „превртено У“ помеѓу големината на државата и економскиот раст). Основата на аргументот е интуитивна и јасна: како големината на државата се шири од нула (општество без влада) и успешно ги обезбедува своите основни функции⁵, таа создава стабилност и опкружување погодно за економски развој. Меѓутоа, со оглед на тоа што државата продолжува да расте, сè повеќе ресурси се канализираат преку популизам,

⁴ Некои значајни економисти и мислителци не се согласуваат. Види на пр. Friedman, D. (1973). "The Machinery of Freedom"; и многу други во австро-либералната традиција кои тврдат дека пазарите и други доброволни организации можат да ги обезбедуваат сите услуги потребни за едно функционално општество.

⁵ Gwartney et al. (1998) проценуваат дека расходите за „клучните функции на државата – заштита на луѓето и имотот, национална одбрана, образование и монетарна стабилност и физичка инфраструктура“ опфаќаат не повеќе од 15% од БДП!

за приватни придобивки и чиста политика отколку врз основа на анализа на трошоците и придобивките и економска логика. Државата презема повеќе активности за кои е инхерентно помалку ефикасна од приватниот сектор. Законот за намалување на приносите започнува да зема замав и државата станува товар за економијата.

Даноците и јавните расходи го нарушуваат пазарот и го намалуваат расположливиот доход на луѓето и фирмите; склеротични бирократии ги истиснуваат вработувањата во приватниот сектор и тоа доведува до зависност од јавни трансфери и јавни плати (Алесина и Вакзиарг, 1998); големите јавни администрации можат исто така да предизвикаат појава на организирани лоби групи кои сакаат да ги искористат своите овластувања за своја корист наместо да го олеснуваат просперитетниот приватен сектор – колку е поголема владата, толку се поголеми можностите за ориентирано однесување кон ренти, толку е поголем трошокот за надзор и контрола на државата и помала е веројатноста за какви било значајни реформи (Олсон, 1982). Дури и кога владите обезбедуваат добра како инфраструктура, здравствена заштита и образование, кои генерално се сметаат за корисни за општеството, негативните ефекти на даноците и финансирањето на овие расходи преку јавниот долг, во комбинација со рентниерство и корупција може да ги намалат позитивните ефекти. И над сето ова, како да ја одредиме вредноста на јавните услуги? На слободен пазар, вредноста на производот/услугата е одредена од нејзината цена, што ја рефлектира количината пари што доброволно ја трошат потрошувачите. Но, тогаш каков е продуктивниот придонес на владата?⁶

Графикон 2.

Големина на влада – крива на раст



Извор: Гвартни, Ј. Лосон, Р и Холком, Р (1998). „Големината и функциите на владата и економскиот раст“, Мешовитиот економски комитет, стр. 5, експонат 2

6 Rothbard, M. (1962/2009). “Man, Economy and State with Power and Market”, *Ludwig von Mises Institute, 2nd. edition, pg. 941* „Бидејќи придонесот на државата не е определен од пазарот и даноците не се доброволни, невозможно е да се процени нејзината вредност.“]



Во јавните финансии постои значителен интерес за оваа тема. Емпириските студии не се конечни. Има низа теории за растот на владата (на пример Законот на Вагнер⁷ кој пропишува дека кога општеството станува побогато се зголемува големината на државата) и има група економисти кои се залагаат за поголема држава како потреба да се ограничат вишоците на пазарите, да се обезбедат повеќе јавни добра од оние основни функции, силна социјална заштита и особено за превенција и/или управување со разни видови кризи (финансиски, здравствени, итн.)⁸ Без оглед на тоа, „долгорочното негативно влијание на трошоците на државата врз БДП по жител има силна потврда во литературата“ (Кан, 2011). Подолу накратко ги сумираме главните наоди од прегледот на емпириската литература:

Постои силна негативна врска меѓу големината на државата и растот на БДП и зголемувањето на државните расходи/трошење и растот на БДП. На пример, Гвартни и сор. (1998) покажуваат дека 10 п.п. зголемувањето на државните расходи како % од БДП е поврзано со приближно 1 п.п. пад на стапката на раст на реалниот БДП. Денес повеќето од индустриските земји, вклучително и соседните земји во регионот, имаат многу поголема држава од оптималната.⁹

Табела 1.

Проценета оптимална големина на држава наспроти реалната големина во избрани европски земји

Земја	Големина на држава (% од БДП, 2009)	„БАРС крива“ оптимум (% од БДП)	% на промена во трошоци како удел во БДП
Австрија	52,2	38,2	-14,0
Белгија	53,5	35,4	-18,1
Данска	55,4	38,6	-16,8
Франција	55,1	39,5	-15,7
Германија	46,0	42,0	-5,7
Грција	50,0	39,3	-10,7
Ирска	46,7	44,5	-2,2
Италија	51,5	37,7	-13,9
Бугарија	35,6	25,0	-10,6
Турција	36,7	25,2	-11,5
Романија	37,8	20,4	-17,4

Извор: Проценки од студиите што беа анализирани за овој есеј во кои се прави проценка на најголемите димензии на државата (цитирани во библиографијата)

7 За добра дискусија на Законот на Вагнер види Mitchell, D. (2016). "Does "Wagner's Law" Means Libertarians Should Acquiesce to Big Government?", *Cato At Liberty*, November 28, 2016

8 Colombier, C. (2009). Growth Effects of Fiscal Policies: An Application of Robust Modified M-Estimator. *Applied Economics Vol. 41, 2009, pg. 899-912*; исто види и во влијателното постаро истражување на Рам. P. (1986). "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *The American Economic Growth vol. 76, March 1987, pg. 191-203*.

9 Види Nijkamp, P. and Poot, J. (2002). "Meta-analysis of the impact of fiscal policies on long-run growth," Tinbergen Institute Discussion Paper, 02-028/3. Види и Afonso, A. и Furceri, D. (2008). "Government size, Composition, Volatility and Economic Growth", *European Central Bank, Working Papers No. 849, January 2008*

Во принцип, дури и кај неколкуте земји што комбинираат високи даноци/голема држава со натпросечен раст, тоа се должи на високата социјална доверба и/или значајната „компензација“ со спроведување силна политика наклонета кон слободен пазар во други области (пр. скандинавските земји се едни од најглобализираните, отворени општества пријателски наклонети кон пазарот) (Берг и Хенрекон, 2011).

Владите поголеми од оптималното имаат полоши негативни ефекти во недемократските земји со слаби институции (лоши правни системи, несигурни права на сопственост, бирократска неефикасна администрација, етнички конфликти, корумпиран судски систем, итн.) (Гусеш, 2007). Негативното влијание во недемократските општества е трипати поголемо од она во земјите со силни институции и контрола. Со други зборови, квалитетот на институциите има значително и позитивно влијание врз економскиот раст. Како што објаснуваат Чобанов и Младенова (2009):

„... кај економиите во развој кои веќе одвојуваат значителен дел од јавните ресурси за социјалните услуги, понатамошното трошење може да не ги подобри исходите за раст. Зголемувањето на големината на владата може да го спречи растот како резултат на демотивирачките ефекти на даноците, зголеменото рентниерско ориентирано однесување и огромното истиснување на приватните инвестиции. Резултатите посочуваат дека доброто управување може да ги подобри исходите за растот.“

И, можеби најважниот наод – имајќи предвид дека државите во повеќето земји се многу поголеми од оптималните – е дека **нивната големина може да се намали значително без да се жртвува многу во однос на социјалните или економските цели**.¹⁰ Рајан Борн и Томас Ошле (2012) го анализирале економскиот раст во напредните земји меѓу 2003 и 2012 година и заклучиле дека земјите со помала влада имаат тенденција да растат побрзо и во најмала рака немаат систематски полоши резултати од големите влади во однос на социјалните исходи. Очигледно, клучна улога има ефикасноста на јавната администрација, доброто управување и внимателната контрола на државата.¹¹ Земјите со мали, но ефикасни влади – како Сингапур, Тајван, Хонг Конг, итн. – имаат нивоа на Индекс на човечки

10 Tanzi, V. and Schuknecht, L. (1996). "Reforming Government in Industrial Countries," The Institute for Public-Private Partnerships, Finance & Development, стр. 3. [Некои од државите со највисоки резултати за Индексот за човекови права и со високо ниво на јавна потрошувачка, како Норвешка, Канада, Шведска, Белгија, Холандија и Финска, во последните години значително ги намалија јавните расходи, а го задржаа својот висок индекс на ИЧР. Значи има живот по намалувањето на јавните расходи. Овие земји покажаа дека јавната потрошувачка може значително да се намали без да се предизвика голем пад на јавната благосостојба, нешто што многумина го очекуваа. Дијаграмот на распространетост покажува дека не постои идентификуван однос помеѓу нивоата на јавната потрошувачка и ИЧР.

11 Види Afonso, A. and Jalles, J. (2011). "Economic Performance and Government Size", *European Central Bank Working Paper Series No. 1939 November 2011* [... негативниот ефект на големината на државата врз БДП по жител е послен на пониски нивоа на институционален квалитет и позитивниот ефект на институционалниот квалитет врз БДП по жител е послен онаму каде што државата е помала.].



развој на ООН и други социоекономски индикатори речиси добри колку и тие на повеќето развиени земји со голема влада.

Ротбард – Мизес придонес

„Секое човеково дејствие значи планирање. Она за што се застапуваат оние што се нарекуваат планери не е замена на планирано дејствие и непреземање ништо. Тоа е наметнување на сопствениот план на планерот врз плановите на неговите сограѓани.

Лудвиг фон Мизес,
Планиран хаос (1947)

Овде претходно ја разгледавме теоријата и емпириското истражување кое покажува дека има оптимална големина на држава и зошто, во принцип, помалата држава е подобра, и за економијата и за слободата¹². Сакаме да додадеме неколку дополнителни причини кои ќе го зајакнат аргументот зошто треба да претпочитаеме помала држава.

Следствено, важно е да се земат предвид неколку меѓусебно поврзани елементи.

Да почнеме со прашањето што во 1937 година го отвори нобеловецот Роналд Х. Коус кога ја анализира „природа на фирмата“: „зошто целото производство не го врши една фирма“ (Коус 1937, стр. 42-43)? Тој објаснува дека фирмите постојат заради својствените „трансакциски трошоци“ (откривање релевантни цени, договарање и спроведување договори и сл.) кои се присутни на пазарите – претприемачот на тој начин се обидува да управува со овие трошоци за работење со координирање на овие активности во рамките на фирмата. Професорот Мареј Ротбард (2009) успева да го генерализира аргументот на Мизес дека социјализмот не може да пресметува (Мизес, 1920; Хајек, 1945)¹³ во контекст на големината на фирмата (Клајн, 1996). Тој објаснува дека слободниот пазар дефинитивно одредува ограничувања на големината на фирмата (или, во таа смисла, на кој било вид организација) и теоретизира зошто сè не е во сопственост на еден голем картел. Поточно:

... Со цел да ја пресмета добивката и загубата на секоја гранка, фирмата мора да може за секој од различните фактори и полупроизводи да ги упати своите

¹² Всушност, ние не го допревме ова прашање овде, но важно е да се напомене дека дебатата за големината на државата е исто така дебата за слободата, можноста на луѓето сами да избираат како ќе ги трошат своите пари, какви избори ќе направат, итн. Секој денар што го троши владата е денар помалку од џебовите на граѓаните што го заработиле.

¹³ Ова беше фамозен аргумент на Лудвиг фон Мизес во 1920 година кога објаснува зошто социјализмот ќе пропадне – државната сопственост ги исклучува пазарите на капитални добра и според тоа нема цени за да ги насочуваат централните планери. За резиме на најважната дебата во историјата на економијата види Rothbard, M. (1991). "The End of Socialism and the Calculation Debate Revisited", *The Review of Austrian Economics* No. 02, 1991

внатрешни активности на надворешните пазари. Кога исчезнува кој било од овие надворешни пазари, затоа што сите се апсорбирани во рамките на една фирма, пресметливоста исчезнува и не постои начин фирмата рационално да додели фактори во таа специфична област. Колку повеќе се стеснуваат овие граници, толку поголема и поголема ќе биде сферата на ирационалност и толку потешко ќе биде да се избегнат загуби. (Ротбард, стр. 609)

Ротбард истакнува дека неговата поента е применлива за нашата дискусија за оптималната големина на државата:

... секоја државна операција внесува елемент на хаос во пресметките во економијата; и бидејќи сите пазари се меѓусебно поврзани во економијата, секоја активност на државата ги нарушува и ги искривува цените, распределбата на факторите, соодносот потрошувачка/инвестиција, т.е. дисторзија на пазарите и ширење на хаосот во пресметувањето. Колку е поголем обемот на државната сопственост, секако, толку е помоќно ова влијание.

Ова се должи на фактот дека државата не може да пресметува. Поради принудната природа на даноците, владите се изолирани од системот на добивка и загуба што им укажува на претприемачите на пазарот кои проекти се профитабилни и вреди да се следат. Според тоа, невозможно е рационално да се процени оптималниот избор во владиното колективно одлучување. И ова е причината зошто вообичаено одлуките се донесуваат врз основа на груби „пресметки“ колку гласови ќе „купи“ проектот.

Значи, можеме да видиме дека *дури и под претпоставка дека владата е водена од семејни луѓе*, сè уште има теоретски граници за нејзината големина.

Кратка дискусија за големината на државата во Република Северна Македонија

„Државата е големиот фиктивен субјект преку кој сите бараат да живеат на сметка на сите други“.

Фредерик Бастија,
Државата (1848)

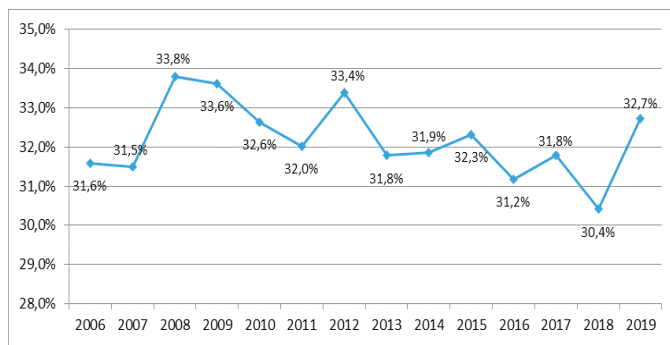
Важно е на почетокот да истакнеме дека дискусијата за големината на државата во Република Северна Македонија (и слични „економии во транзиција“) е ограничена



поради релативно малиот обем на податоци (од независноста во 1991 година). Покорисно е да се анализира прашањето имајќи ги предвид емпириските проценки за оптимална големина на државата за слични земји (т.е. ~20-25% од БДП). Сето ова ја покажува потребата од натамошни емпириски истражувања на трошењето на државата во Северна Македонија и на механизмот за ограничување на нејзиниот раст. Ние овде само ќе ги дискутираме контрафактичките согледувања и кој е трендот што треба да се следи во блиска иднина од страна на која и да е влада.

Графикон 4.

Расходи на државата како % од БДП на Република С. Македонија, 2006-2019



Извор: Табела 4. Буџетски расходи, Министерство за финансии на Северна Македонија (без расходи на локални општини и претпријатија во државна сопственост)

Со расходи на државата од 37,2% од БДП во 2019 година, Северна Македонија спаѓа во земји со средна големина (Ерменија, Албанија, Грузија – под 30%; Романија, Латвија, Литванија, Бугарија – од 30-40%; Србија, Црна Гора – над 40%; Унгарија – над 50%). Меѓутоа, емпириското истражување за земјите во регионот укажува на оптимална големина на држава од ~20-25% од БДП (види во табела 3 дадена погоре). Во земја која има држава со големина над 10% +/- од своите оптимални нивоа таа може да претставува сериозно кочница за економски раст. Особено ако има двоцифрена невработеност, значителна неформална економија¹⁴ и старо население, а паралелно со тоа младите таленти да ја напуштаат земјата.

¹⁴ Како што е наведено во последниот работен документ на Европската комисија за економските реформи во С. Македонија, низа индикатори укажуваат на тоа дека неформалната економија е меѓу 20% и 40% удел во БДП, додека неформалната вработеност претставува ~18% од вкупната вработеност, или околу 130.000 лица, што е значително висок број. Види Европска комисија (2019). „Работен документ на членовите на Комисијата за програмата за економски реформи на Северна Македонија (2019-2021)“, Брисел, 11.04.2019 г. Центарот за економски анализи процени дека неформалната економија во 2010 година е 24% од БДП. Види Центар за економски анализи (2012). „Сивата економија во Македонија“, април 2012 година.

Покрај тоа, има високоразвиени земји, како што се Хонг Конг (20,2% од БДП), Сингапур (17,1% од БДП), каде што државата ефикасно обезбедува јавни добра со *значително* помала влада од онаа што Северна Македонија *веќе ја има*. Има и други високоразвиени земји како Ирска, Кореа, Швајцарија кои успеале да воспостават слободна пазарна економија со високофункционални влади и да го ограничуваат нејзиниот раст до ~30% од БДП. Поентата е дека *не е* потребна голема влада за да се поддржи функционална и растечка економија. Како што беше покажано погоре, „клучните функции“ во повеќето земји се обезбедуваат со расходи кои се ~15% од БДП. Значителен дел од буџетот на владата оди на социјална заштита (особено за пензии), субвенции, плати на јавната администрација и „други функции“ кои не се поврзани со нејзината суштинска улога.

Графикон 5. Тековни буџетски расходи, 2020 (%)



Извор: Графикон 5. Тековни буџетски расходи за 2020, Министерство за финансии

Инаку, веќе преголемите овластувања на државата во Северна Македонија се поголеми и отколку што укажуваат официјалните податоци. Контрафактичките искуства, други индекси и извештаи на ЕУ укажуваат дека има „системски пропусти“ во владеењето на правото, што е основна функција на државата и неопходен елемент за фер и слободна економија¹⁵. Како што е наведено во најновиот извештај на Фондацијата Херитиџ, „*Владата воведи некои антикорупциски мерки*,

¹⁵ Проценка и препораки на Високата експертска група за системски прашања на владеење на правото, 2015 година идентификуваа системски прашање на полето на владеењето на правото, заробената влада од политичките партии, правна и режимска неизвесност, итн. Корупцијата се согледа како најголем проблем со кој се соочува земјата. Системскиот неуспех на владеењето на правото во земјата доведе до „директна вмешаност на високи владини функционери во нелегални активности, вклучително... злоупотреба на моќ и овластување, конфликт на интереси... изнуда... тешки прекршувања на процедурите за набавки насочени кон остварување незаконска добивка, непотизам и врски. (стр.б) Оттогаш се спроведени одредени реформи, но не на нивото потребно за справување со „системските“ неуспеси на полето на владеење на правото.

но политичкото мешање, неефикасноста, врските и непотизмот, долгите судски процеси и корупцијата се широко распространети“.

Така, ние можеме да го заклучиме следното:

Големината на државата на Северна Македонија е *веќе* над теоретските проценки за оптимална држава за слични видови земји. Покрај тоа, потребни се натамошни истражувања за да се проценат *реалните* димензии на државата имајќи го предвид нејзиното влијание преку регулирање и разни методи на (зло)употреба на политичката моќ во приватниот сектор. **Главниот приоритет треба да биде да се ограничи нејзин натамошен раст;**

Владата веќе троши доволно средства за да ги обезбеди сите стандардни јавни добра. Меѓутоа, квалитетот на јавните услуги е на подстандардно ниво, особено кај нејзините основни функции (владеење на правото, ефикасно судство, заштита на животната средина, итн.). Ова укажува на сериозни можности за оптимизација на трошењето и реформа на фискалната политика.

Заклучок: Економската улога на државата во 21 век – колку помала, толку подобро

„Нелогично е да се каже, како што прават многу етатисти, дека либерализмот е непријателски настроен или ја мрази државата, затоа што е против трансферот на сопственоста на железничките пруги или фабриките за текстил на државата. Ако некој вели дека од сулфурна киселина не се прави добар лосион за раце, тој не изразил непријателство кон сулфурната киселина како таква; тој едноставно дава свое мислење во врска со ограничувањата на нејзината употреба.“

– Лудвиг фон Мизес,
Семокна држава (1944)

Сегашните развиени земји долго време беа водени од јавни политики на претпазливост, конзервативизам (сфатено како претпазливост пред да ѝ се овозможи на државата да преземе одредена функција) и фискална одговорност. Како што напишале Џејмс Бјуканан и Ричард Вагнер во „Демократија во дефицит: Политичкото наследство на Лорд Кејнс“ (1977): „до доаѓањето на ‘Кејнзијанската револуција’ во средните години на овој век, фискалното однесување на Американската Република се водеше од принципот на Адам Смит за фискална одговорност“. Многу работи се изменија оттогаш. Владите започнаа да се сметаат за семокни

механизми кои можат да бидат водени од експерти за да постигнат какви било цели. Економистите почнаа насекаде да идентификуваат „пазарни неуспеси“. Различни стандарди се применуваа(т) за „државните неуспеси“. Како резултат на тоа, државата порасна во секој аспект (расходи, даноци, јавен долг, регулатива), но, откако дојде до одредена точка, без значителни подобрувања во социјалните и економските цели. Така, растот на државата стана цел за себе.

Многу работи поминаа и ние имаме на располагање податоци кои укажуваат дека треба да го смениме курсот колку што е можно поскоро и да се вратиме во корените на внимателните, одговорни фискални политики и моделот на мала влада. Мала ефикасна држава не значи само поголема слобода и повеќе ресурси достапни на луѓето и приватните компании. Тоа значи помалку можности за злоупотреба на моќта, збогатување преку политичкиот процес и зголемување на социјалната нееднаквост преку непазарни методи. Тоа значи помалку политизација и поларизација на општеството. Колку помала, толку подобро. За земји како Северна Македонија, малата држава е модел што би можел да ја постигне целта државата да му служи на поединецот, наместо обратно.

Во овој труд дадовме низа аргументи зошто не е неопходно државите да растат во големина за да ја играат својата улога во слободната и модерната економија и зошто всушност може да има негативен ефект за економскиот раст ако расте над одреден праг. Ова е силна позиција поддржана со многу податоци и логички аргументи. Факт е дека квалитетот на јавните финансии и ефикасната јавна администрација се клучни за обезбедувањето на сите потребни јавни услуги. Повеќе даноци, долгови и приходи на државата често се контрапродуктивни, особено во земји со помалку развиени институции, демократски надзор и контрола и социјална доверба.

Нашата главна цел беше да се образложиме дека постои „теоретско сидро“ за големината на државата што треба да биде водечки принцип за да ги насочи креаторите на политиките во правилна насока. Едноставно кажано, ни треба сидро. Како за почеток.

Библиографија

1. Acemoglu, D, Johnson, S. and Robinson, J. (2005). "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", In Handbook of Economic Growth, Volume 1, Part A, ed. P. Aghion, and S. Durlauf: 385–472. Amsterdam: North-Holland
2. Alesina, A., and R. Wacziarg. (1998). "Openness, Country Size and Government." Journal of Public Economics 69 (3): 305–321



3. Antonio Afonso and Davide Furceri (2008). "Government size, Composition, Volatility and Economic Growth", European Central Bank, Working Papers No. 849, January 2008
4. -----(2011). "Economic Performance and Government Size", European Central Bank Working Paper Series No. 1939 November 2011
5. Andreas Bergh and Magnus Henrekson (2011). "Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence", Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 858, 2011
6. Arusha V. Cooray (2008) "Economic Growth and The Size And Quality Of The Government", University of Tasmania
7. Burak Gunalp and Oguzhan C. Dincer (2005). "The Optimal Government Size in Transition Countries". Department of Economics, Hacettepe University Beytepe, Ankara and Department of Commerce, Massey University, Auckland
8. Chobanov, D. and Mladenova, A. (2009). "What is the Optimum Size of Government", Institute for Market Economics, Bulgaria.
9. Carsten Colombier (2009). Growth Effects of Fiscal Policies: An Application of Robust Modified M-Estimator. Applied Economics 41 (7): 899-912
10. Center for Economic Analysis (2012). "Shadow Economy in Macedonia", April 2012
11. Daniel Mitchell (2016). "Does "Wagner's Law" Means Libertarians Should Acquiesce to Big Government?", Cato At Liberty, November 28, 2016
12. David Friedman (1973). "The Machinery of Freedom: Guide to Radical Capitalism", Open Court Publishing Company, 1989
13. Dick Armev (1995) "The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America," Washington, D.C.; Regnery Publishing Inc.
14. Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser (2020). "Government Spending", Ourworldindata.org
15. European Commission (2015). "The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in spring 2015", Brussels, 08.06.2015
16. European Commission (2019). "Commission Staff Working Document on Economic Reform Programme of North Macedonia (2019-2021)", Brussels, 11.04.2019
17. Friedrich A. Hayek (1945). "The Use of Knowledge in Society", The American Economic Review No. 04 (Vol. XXXV, September 1945), pp. 519-30
18. Gerald W. Scully (1998). "Measuring the Burden of High Taxes," National Center for Policy Analysis Policy Report No. 215

19. Georgios Karras (2002). "On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence," *The Manchester School of Economic & Social Studies*, Blackwell Publishing, vol. 65(3), pages 280-94, December 2002
20. Gordon Tullock: "Government spending", *The Concise Encyclopedia of Economics*, Library of Economics and Liberty
21. James S. Guseh (2007) "Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework," *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, vol. 19(1), pages 175-192, January
22. James Gwartney, Robert Lawson and Randall Holcombe (1998). "The Size and Functions of Government and Economic Growth", Prepared for the Joint Economic Committee of USA, April 1998
23. Kahn. J. (2011). "Can We Determine the Optimal Size of Government?", *Cato Journal* No. 07, September 2011
24. Lane P. and A. Tornell (1996): "Power, growth and the voracity effect", *Journal of Economic Growth*, 1, 213-241, pg. 214
25. Ludwig von Mises (1920). "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", *Archiv für Sozialwissenschaften* 47
26. Magazzino Cosimo and Francesco Forte (2010). "Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27", *Italian Society of Public Economics*, MRPA Paper No. 26669, 1 September 2010
27. Murray Rothbard (1962/2009). "Man, Economy and State with Power and Market", Ludwig von Mises Institute, 2nd. edition
28. -----(1991). "The End of Socialism and the Calculation Debate Revisited", *The Review of Austrian Economics* No. 02, 1991
29. Olson, M. (1982). "The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities". New Haven, CT: Yale University Press
30. Peltzman, Sam (1980). "The Growth of Government." *Journal of Law and Economics*
31. Peter Nijkamp and Jacques Poot (2002). "Meta-analysis of the impact of fiscal policies on long-run growth," *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 02-028/3
32. Peter G. Klein (1996). "Economic Calculation and the Limits of Organization", *The Review of Austrian Economics* Vol. 9, No. 2 1996, pp.3-28
33. Rata Ram (1986). "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *The American Economic Growth* vol. 76, March 1987, pg. 191-203
34. Robert Higgs (1991). "Eighteen problematic propositions in the analysis of the growth of government." *The Review of Austrian Economics* 5 (1991): 3-40.
35. ----- (2009): "Government Growth", *The Library of Economics and Liberty*



36. Robert Barro. (1989). "A Cross - Country Study of Growth, Saving and Government," NBER WorkingPaper No. 2855
37. Ronald H. Coase (1937). "The Nature of the Firm", *Economica* Vol. 4, Issue 16 November 1937
38. Robert J. Samuelson (2013): "Why We No Longer Trust Government", *Washington Post*
39. Richard R. Rahn (1996). "What Is the Optimum Size of Government," *Vernon K. Kriebel Foundation*
40. Ryan Bourne Thomas and Oeschle (2012). "Small is best: Lessons from Advanced Countries". *Centre for Policy Studies*, May 2012
41. Richard A. Musgrave (1959). "The Theory of Public Finances - A Study in Public Economy", New York, McGraw-Hill
42. Vito Tanzi (1998): "Corruption around the world - causes, consequences, scope and cures", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4 (December 1998)
43. ----- (2005). "The Economic Role of the State in 21st Century", *Cato Journal*, Vol. 25, No. 3 (Fall 2005), pg. 617
44. ----- (1996). "Reforming Government in Industrial Countries," *The Institute for Public-Private Partnerships, Finance & Development*, p. 3
45. Timothy, Beasley and Persson, Thorsten (2009): "The Origins of State Capacity - Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review*



КРАТКА БИОГРАФИЈА



Ирена Рајчиновска Пандева

е вонреден професор и продекан за наука и меѓународна соработка на Правниот факултет „Јустинијан Први“. Таа е раководител на Центарот за право на бегалци и миграции на Факултетот, алумна на програмата Фулбрајт, член на уредувачки одбори на меѓународни списанија, локален координатор на CEEPUS мрежата „Етика и политика во европски контекст“, Еразмус координатор на Факултетот и рецензент во научни списанија во повеќе земји, објавени на повеќе јазици. Таа предава повеќе предмети на додипломски, магистерски и докторски студии на Факултетот. Била визитинг професор на повеќе Универзитети како Универзитетот во Грац, во Варшава, во Виена и други. Учествувала во повеќе проекти од областа на човековите права, антидискриминација, Европска интеграција, ЕУ политики и миграции. Во моментот е координатор на проектот Правна клиника за бегалско право, во соработка со мисија на UNHCR во Скопје.

Изворна научна статија
УДК: 327(55:4+7)
316.75(4+7):32(55)

Ирена Рајчиновска Пандева

ИРАНСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА И ПРЕТСТАВАТА ЗА ЗАПАДОТ

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

59



Вовед

Иран се наоѓа во регионот на Персискиот Залив, со извонредна стратешка географска локација, и е најголемата шиитска земја во светот со население од над 79 милиони¹. Поради својата долга и бурна историја, Иран е дом на различни етнички, религиозни и јазични групи. Неговиот 1 259 километри долг брег долж Заливот, големиот број острови и сопственоста врз 15,5 процентен удел во резервите на гас од Персискиот Залив, кои изнесуваат 40% од светските резерви на гас, придонесуваат за статусот на Иран како една од најважните земји². Следствено, може да се каже дека Иран секогаш го привлекувал вниманието на странските сили и особено на големите сили. Во текот на изминатиот век, разни, но претежно западни сили, ставиле нога на иранска почва преку употреба на економски или политички средства.

Целта на статијата е претставата за Западот во иранската надворешна политика или, покоректно, како Западот стана „другиот“ – восхитуваниот, омразениот, големиот непријател. Скицирањето на имиџот на Западот во иранската политичка историја е попречено од многу промислувања кои се движат од изобилството историја на меѓусебни односи со специфични западни ентитети и Западот воопшто, енормниот опсег на тие релации (економски, културни, политички, воени), огромното влијание на западните, увезени, пренесени или прифатени идеи и вредности, заедно со речиси еднаква количина на идеи и вредности кои беа отфрлени, ставени под прашање и напуштени во јавниот и во политичкиот дискурс (поради многу причини, меѓу кои и иранскиот етнички и регионален диверзитет³). Понатаму, некои прашања што имаат сериозна важност и имаат сериозно значење во истражувањето на темата, како што се растот и содржината на иранскиот национализам, билатералните односи со конкретни субјекти или влијанието врз преговорите, постигнувањето на иранскиот нуклеарен договор и неговиот обем, нема да бидат анализирани, едноставно поради ограничувањата наметнати со форматот на статијата. Токму поради тоа, временскиот опсег на статијата го опфаќа периодот до 2013 година или до изборот на Хасан Руани за претседател. Предметот е ограничен на испитување, анализа и критички преглед на перцепцијата за Западот воопшто, а не на конкретни земји. И, конечно, анализата има за цел да прикаже како надворешно-политичките прашања имаат влијание врз иранската политичка историја и како биле проектирани во неа. Главната хипотеза на истражувањето е дека претставата за Западот во Иран е главен

1 Fuller Graham, *The Center of Universe: the Geopolitics of Iran* (Boulder: Westview Press, 1991), 256. AFET, *An EU strategy for relations with Iran after the Nuclear Deal*, June 2016 –PE 578.005, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA\(2016\)578005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA(2016)578005_EN.pdf).

2 Sajedi Amri, *Geopolitics of the Persian Gulf security*, IPRI Journal IX, no. 2 (Summer 2009): 88.

3 Abbas Amanat, Introduction: Iranian Identity Boundaries: A Historical Overview, во *Iran Facing Others – Identity Boundaries in a Historical Perspective*, ed. Abbas Amanat and Farzin Vejdani (Palgrave Macmillan, 2012): 1-39, 26.

фактор во креирањето на надворешната политика и во реактивните политики. Поддржувачката хипотеза е дека иранската надворешна политика е, пред сè, придвижена од домашните потреби, додека нејзиното искористување имало длабока импликација во иранските прашања. Анализата ќе ги интегрира наодите, прегледите и перспективите на многу научници во спектарот и ќе ги опфати овие хипотези во рамките на горенаведените ограничувања.

Средба со Западот

Средбата на Иран со Западот датира уште од XV⁴ или XVI⁵ век, кога португалските добавувачи на огнено оружје и топови пристигнале во Персискиот Залив во 1498 или 1507 година, соодветно. Меѓутоа, и покрај ваквите трговски односи, иранските сознанија за Западна Европа и натаму биле рудиментарни сè до устоличувањето на шахот Абас I Велики во 1588 година и славната аудиенција во 1562 г. на англискиот трговец-авантурист Ентони Џенкинсон кај шахот Тахмасп⁶. Аудиенцијата била прекината од самиот шах, кога открил дека гостинот не е вистински верник. Севори ја истакнува „мирната претпоставка на шахот, сè додека не бил поинаку подучен, дека посетител на неговиот двор, дури и од таков неук регион како Англија би бил муслиман⁷“. Ова, според него, само го покажува незнаењето на шахот Тахмасп за Европа⁸. Непотребно е да се споменува дека во тоа време Иран го гледа Западот низ верска призма.

По Португалците, Персискиот Залив интерактивно се поврзал со трговските и политичките ривали на западните поморски сили како Холанѓаните, Французите и, конечно, со Британците. Абрахамјан тоа време го нарекува ера на лов на концесии во Иран⁹. Откако на почетокот на XX век, во 1908 година, дојде до откривање на нафтените ресурси во регионот на Заливот, се основа првата британска компанија за екстракција на нафта во Иран, под името Англо-персиска нафтена компанија-АПОК¹⁰. Британскиот интерес за концесија за нафта бил поврзан со неминовното

4 Sajedi, Geopolitics, 77-78.

5 Savory Roger, Muslim perceptions of the West, Comparative Civilizations Review 13, No. 13 (January 1985): 75.

6 При пристигнувањето во персискиот двор, Џенкинсон го предал пријателското писмо од кралицата Елизабета I, чија цел била „да се има пријателски третман и слободно минување за нашите трговци и луѓе, да се задржуваат и да тргуваат во рамките на неговите доминиони, за да ги донесат нашите стоки, и да ги однесат нивните, и во чест на објавата принципи да вршат меѓусебна размена на стоки на двете кралства и богатствата на поданиците.“ Savory, Muslim, 75.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Abrahamian Ervand, *Iran between Two Revolutions* (Princeton: Princeton University Press, 1982), 54.

10 Подоцна, во 1935 година, АПОК бил преименуван во Англо-американска нафтена компанија (АИОК), а во 1954 години станал Бритиш петролеум компани (БП) – една од претходниците на модерната Бритиш Петролеум – БП. Според Енциклопедија Ираника, првата концесија му била дадена на британскиот финаншиер Вилијам Нокс Дарси во 1901 година. Натаму, како што наведува изворот, со примена на сложени финансиски аранжмани и сложени политички маневри, во 1909 година, оригиналната концесија на Дарси станала Англо-персиска нафтена компанија (АПОК). Види повеќе во Sajedi, Geopolitics, 78 и Kazemi Farhad, *Anglo-Persian Oil Company*, во: *Encyclopaedia Iranica*, Vol. II, Fasc. 1, 1985: 61–65. Iranica Online (последен пат ажурирана: 5 август, 2011), пристапено на 26 октомври 2016. <http://www.iranicaonline.org/articles/anglo-persian-oil-company>



преминување на Кралската морнарица на гориво, така што британската влада обезбедила индиректна финансиска помош и политичка поддршка за компанијата, особено за време на Првата и Втората светска војна¹¹. АПОК брзо се развила и ги раширила своите активности во повеќето провинции на Иран и отворила свои подружници кои станале дел од поголем конзорциум, во суштина под контрола на британската влада. По завршувањето на Втората светска војна, Иран одлучи да ја национализира компанијата и тоа било направено во 1951 година.

Со оглед на зголемената зависност на светот од нафтени производи, покрај британските интереси вткаени во Иран, имало и дополнителни чинители чие учество во регионот и особено во Иран, влијаело на политичката историја на земјата и ја сменило геополитиката на регионот¹².

До средината на XX век, САД ја заменија доминацијата на Велика Британија во поголемиот регион на Блискиот Исток и Персискиот Залив, додека Советскиот Сојуз се појави како нов меѓународен играч на теренот. Ехтешами истакнува дека за време на ерата на Студената војна, Иран успеал да акумулира значителна стратегиска вредност како значаен пион на шаховската табла на Студената војна што опфаќа поголем дел од Азија и Европа¹³. Ајман постулира дека за време на Втората светска војна, заострените односи на Иран со Западот влегуваат во нова фаза, откако Британската Империја и Советскиот Сојуз заедно го нападнале и го окупирале независното кралство Персија и го инсталирале Реза Пахлави како владетел на престолот за да им служи на британските интереси¹⁴. Натаму, окупацијата на Иран со странска интервенција била дополнително поттикната во 1952 година, со државниот удар осмислен од страна на САД и Велика Британија, со цел да го симнат од власт Мохамед Мусадег, кој во тоа време е премиер и е познат како архитект на проектот за натурализација на иранската нафтена индустрија¹⁵. Оттука, според него, ефектите од пучот биле долготрајни и проследени со ерозија на довербата во односите Иран-Запад, особено поради мешањето на Американците и на Британците во внатрешните работи на Иран¹⁶. Тоа, на некој начин, успеа да ја уништи довербата во демократскиот Запад, но, истовремено ја зацврсти вербата дека стратешките интереси на Западот се секогаш први, а потоа следат демократските права на Иран¹⁷. Следствено, иранската револуција во 1979 година силно ја искористи идејата за ставање крај на надворешната интервенција, па

¹¹ Kazemi, Anglo-Persian, 61–65.

¹² Sajedi, Geopolitics, 78. Види и Duane Chapman and Neha Khanna, The Persian Gulf, Global Oil Resources, and International Security, *Contemporary Economic Policy* 24, no. 4 (2006): 507-519.

¹³ Ehteshami Anoushiravan, The foreign policy of Iran, во *The foreign policies of Middle East states*, (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2002): 283-309, 283.

¹⁴ Ayman Gülden, Afghanistan as a bridge, во ed. Parsi Rouzbeh and Rydqvist John, *Iran and the West- Regional Interests and Global Controversies*, Swedish Defence Research Agency - FOI, (March 2011): 39-54, 41.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

падот во односите Иран – Запад беше значителен. Но, уште поважно, револуцијата во 1979 година овозможи Иран да се истакне на меѓународната сцена и поради широката коалиција на исламистичките, либералните и радикалните домашни сили, Иран се издигна на меѓународната сцена како непокорна, жестока, независна, проактивно религиозна и неврзана сила¹⁸ или како што Матин го идентификува – *роден е нов Иран*¹⁹. Ова последното придонесе за зголемување на моќта на Иран во раните години на XXI век и го отвори патот за Иран како регионална суперсила²⁰ и растечка сила која треба да се има предвид²¹.

На преодот кон XX век, многу малку се изменило во однос на перцепцијата на Иранците за Западот, како што наведува Севори. Имено, според него, опстанувала базичната перцепција за Западот како дувло на корупција и извор за несакани идеи и перцепцијата на интелектуалците кои ја сметале за универзален лек²². Првите знаци на зближување се случиле по Втората светска војна, кога иранските интелектуалци (главно оние од таканаречениот Национален фронт) кои усвоија посебна стратегија за промоција на западните идеи, ги здружија силите со муслиманското свештенство за соборување на Шахот²³.

Сепак, овојпат перцептивните леќи преку кои Иран го гледаше Западот, беа културолошки. Длабокиот ефект од рефлектирање на имиџот на Западот во иранската политика ги обликувало и влијаело на голем дел од неговите политики, особено надворешната политика. Најголемо влијание имале иранските релации со Велика Британија, кои имаа важна улога не само во иранската дипломатија и економијата, туку и во обликувањето на нејзиниот политички идентитет²⁴. Аманат истакнува дека Велика Британија ја освоила иранската имагинација не само како светска сила со извонредни способности за освојување, заговарање и контрола, туку како крајна *Фарангенстан* – земја на прекрасен просперитет, безбедност, правда и, секако, поморска моќ²⁵. Според него, Британија станала врвен пример за „другиот“ од надвор, наспроти иранското националистичко „јас“ во модерната иранска свест, на таков начин што никој не можел да ѝ конкурира, ниту Русија, Германија или Франција, ниту Соединетите Американски Држави кои од крајот на Втората светска војна ја засенија Велика Британија како суперсила со витални интереси во Иран за време на Студената војна и пошироко, и покрај тоа што кон крајот на дваесеттиот

18 Ehteshami, The foreign policy, 283.

19 Hosseini Matin, Seyed Mahdi. *Iran's Desired Power Status, Iran Review of Foreign Affairs*, vol. 3, no.1, (Spring 2012): 183-206, 188.

20 Baer Robert, *The Devil We Know-Dealing with The New Iranian Superpower*, (New York: Crown Publishers, 2008), 2.

21 Ehteshami, The foreign policy, 283.

22 Savory, Muslim, 85.

23 Ibid.

24 Abbas Amanat, *Through the Persian Eye Anglophilia and Anglophobia in Modern Iranian History*, во *Iran Facing Others – Identity Boundaries in a Historical Perspective*, ed. Abbas Amanat and Farzin Vejdani (Palgrave Macmillan, 2012): 127-153, 128.

25 Ibid.



век ја замени Велика Британија во иранскиот постреволуционерен наратив на виктимизацијата како Големиот Сотона²⁶.

Утилизација на пристапи во надворешната политика на Иран

Ракел тврди дека надворешната политика на Иран по исламската револуција во 1979 година, а особено во првите десет години потоа, развила пристап според два главни идеолошки принципа: 1. „Ниту Исток, ниту Запад, туку Исламска Република“, што според неа се претвори во аверзија кон влијанието на Западот (особено на САД), и 2. „Извоз на револуцијата“ со цел да се ослободат муслиманските и немуслиманските земји од нивните „угнетувачки и корумпирани владетели“, што служеше како средство за мобилизација на иранскиот народ за поддршка на осумгодишната војна со Ирак (1980-1988)²⁷.

Следејќи ја дедукцијата на Азганди, во периодот од 1979 до 2005 година, Иран спроведува четири теоретски пристапи во надворешната политика: реалистички, идеолошки, прагматички и реформски²⁸.

Реалистички пристап (следењето на овој пристап напреднало во текот на владеенењето на Мехди Базарган и завршило со иранско-американската криза. Заднината на надворешната политика на Иран се засновала врз националниот интерес, а не врз идеолошките или исламските вредности и била предиспонирана да ги унапреди надворешните односи на Иран со други, но главно со САД.)

Идеолошки пристап (Идеолошката гледна точка траеше осум години 1981-1989 година и произведе поинтервенционистичка надворешна политика во име на Иран, промовирајќи ги исламските принципи и вредности. Во овој период Иран се надеваше дека ќе поттикне исламистичка револуција надвор од своите граници и на тој начин ќе го издигне тоа во регионално прашање кое понатаму би продуцирало ист вид на револуционерни настани и во други земји. Оттука, овој пристап во надворешната политика предизвика непријателство меѓу Иран и државите во Персискиот Залив.)

Прагматичен пристап (надворешната политика креирана од претседателот Рафсанџани (1989-1997) била главно прагматична, бидејќи тој имал замисла за Иран како реконструиран и економски посилен. Покрај тоа што неговата економија

²⁶ Ибид

²⁷ Rakel, P. Eva, *Iranian Foreign Policy since the Iranian Islamic Revolution: 1979-2006, Perspectives on global development and technology*, vol.6 (Leiden, Brill Publishers, 2007): 159-187,160.

²⁸ Ibid, 157-187.

била исцрпена од осумгодишната војна со Ирак, Иран започнал далекусежно воено надградување со цел реконструкција, проширување и модернизација на своите армиски сили и детерминирање на Иран како регионална воена сила²⁹. Најголем дел од фокусот на надворешната политика бил врз економската реконструкција на Иран по војната со Ирак, додека приоритет било подобрувањето на односите со земјите од Персискиот Залив, особено со Саудиска Арабија, но и со новите независни држави на Централна Евроазија (ЦЕА) и со Русија³⁰. Главната цел на надворешната политика на Рафсанџани била нормализирање на надворешните односи на Иран со други земји и прифаќање на реалностите во надворешната политика и прифаќање на меѓународните правни стандарди. Сепак, надворешната политика на Иран за време на т.н. прагматична ера била главно определена од нејзините геополитички интереси. Ехтешами тврди дека Иран отсекогаш бил рационален актер во класичен реалистички калап, иако некои од неговите ексцеси може да се набљудуваат како пресметани ризици или опортунистички потези во сложени поставки³¹. Тој исто така забележува дека ако го погледнеме периодот по Хомеини, не може да не нè зачуди колку е нормална, во голема мера неагресивна и прагматична иранската надворешна политика, почнувајќи од 1989 г.³²

Реформистички пристап (Реформистичката агенда ја следел претседателот Катами, од 1997 до 2005 година. Всушност, според Азганди, неговата политика била многу слична на онаа на Рафсанџани, т.е. пристапот бил прагматски, но поддршката од домашен аспект била многу поинаква. Надворешната политика на Катами главно била насочена кон продолжување на надворешната политика на Рафсанџани кон соседите на Иран, но и кон подобрување на односите со Европската Унија (ЕУ) и нејзините земји-членки³³. Имено, Иран станал посвесен, со повеќе почит и поддршка за прашања од меѓународно значење, како што се граѓанските права, слободата на говорот, владеењето на правото и плурализмот, така што иранската надворешна политика била повеќе посветена на дијалогот, мирниот соживот и детантот со други земји). Сепак, според Раќел, за време на владеењето на Катами, шиитската идеолошка доктрина, вкоренета во националистички копнеж што отфрла каква било „вестернизација“ на земјата и на иранскиот народ, успеа да опстои кај некои елементи на иранската политичка елита, спречувајќи големи промени во ориентацијата во надворешната политика³⁴.

29 Eisenstadt Michael, *Iranian Military Power: Capabilities and Intentions*, The Washington Institute for Near East Policy, 1996, xv.

30 Rakel, *Iranian Foreign Policy*, 160.

31 Ehteshami, *The foreign policy*, 284.

32 Ибид

33 Rakel, *Iranian Foreign Policy*, 161.

34 Ибид



Голема промена во надворешната политика на Иран се случи по 2005 година, кога Ахмадинеџад беше избран за претседател. Раќел го именува како префрлање од прагматичниот пристап на претседателите Рафсанџани и Катами во понепријателски однос кон Западот и кон Израел³⁵. Пирсалами тврди дека надворешната политика под Ахмадинеџад се карактеризира со принципиелност ориентирана кон правдата и не можело ни да стане збор за детант³⁶. Оттука тој забележува дека надворешната политика во овој период сведочи неочекувана и длабока трансформација на односот на интеракција со светот, кон фокус врз одредени земји, вообичаено именувани како „трет свет“, со оглед на отстранувањето на подлогата за соработка со Западот³⁷.

Хасан Руани е избран за претседател во 2013 година и првата година на функцијата ја користи за да го подобри имиџот за Исламската република кај меѓународната заедница и да се претстави себеси и својата влада како подготвена сериозно да се справи со Западот³⁸. Поголемиот дел од неговиот кабинет беа лица кои поседуваа докторати од американски универзитети, што не значи дека тие беа поборници на западните општествени вредности, туку дека добро го познаваат Западот и имаат многу подобро разбирање на западните перцепции за Иран отколку многу нивни претходници³⁹. Иранската надворешна политика на владата на Руани спроведе принципиелна, трезвена и мудра критика на надворешните односи на претходната администрација⁴⁰. Зариф ја истакнува како претпазлив, умерен пристап заснован врз реализам, самодоверба, реалистичен идеализам и конструктивен ангажман⁴¹. Сепак, според Шанахан, иако надворешно-политичкиот пристап на Руани значително се разликува во стилот од оној на Ахмадинеџад, крајната цел на двајцата е да се зголеми влијанието на Техеран во регионот – што е и основна надворешно-политичка цел на Исламската Република од нејзиното основање⁴².

Од „Гарбзадеги“ до „Дијалог на цивилизациите“

Како што беше и претходно кажано, влијанието на западните идеи врз историјата на иранското општество може да се проследи уште од XV век. Но, иако постоеше рудиментарна комуникација, размената на идеи беше вметната прилично

35 Ибид

36 Pirsalami Fariborz A., Third Worldism and Ahmadinejad's Foreign Policy, *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Summer 2013): 81-109, 92.

37 Ибид

38 Shanahan Roger, *Iranian foreign policy under Rouhani* (Sydney - Lowy Institute for International Policy, 2015): 1-15, 3.

39 Ibid.

40 Mohammad Javad Zarif, What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era, *Foreign Affairs* (May/June, 2014): 49-58, 55, [http://quito.mfa.ir/uploads/ZarifFinalProofs_\(1\)_28065.pdf](http://quito.mfa.ir/uploads/ZarifFinalProofs_(1)_28065.pdf).

41 Zarif, What Iran Really Wants, 56.

42 Ibid.

доцна, а особено една- национализмот. Котам со право тврди дека во времето кога националистичките вредности се сметале за централни за повеќето луѓе од Западот, концептот за национализам бил езотеричен за огромното мнозинство Иранци⁴³. Според него, и покрај фактот што Иран е одличен пример за држава во која националната свест може јасно да се идентификува со векови, важноста на национализмот како примарна одредница на иранските ставови и политичко однесување во голема мера е ограничена на дваесеттиот век, што го прави со заостанување од еден век зад Западот. Натаму, навлегувањето на идејата на либерална демократија во иранското политичко милје, како резултат на западното влијание, е обележано како интервенција поради историски присутниот страв и перцепција на надворешна интерференција⁴⁴. Последново е поврзано со иранскиот национализам кој со генерации бил преплетен со прашањето за обезбедување на територијалниот интегритет на Иран, креирајќи интензивен иранско-центричен поглед на светот⁴⁵. Исламската револуција во Иран може да биде делумно разбрана и како еден во низата настани што се случиле како реакција на странската доминација во Иран, како и на експлоатацијата на богатството и ресурсите на Иран од страна на странски компании: Протестот против тутунскиот монопол (1890-1891), Уставната револуција (1905-1906), Движењето за национализација на нафтата на премиерот Мохамед Мосадек (1951-1953) и Иранската исламска револуција (1978-1979)⁴⁶. Раќел истакнува дека сите четири протести/револуции биле предводени од уламите (свештенството) како претставници на националистичкото движење и дека сите овие настани биле интимно поврзани со историското искуство на Иран во однос на странски влијанија и пенетрација: ривалството на Иран со други империи (на пр. Отоманската Империја), два века искуство во мешање во внатрешните работи од страна на Европејците и светските сили (Франција, Русија, Велика Британија и САД), повеќекратните обиди за модернизација на земјата и наизменично повремено остварување блиски односи со Западот⁴⁷. Иранската позиција во однос на релацијата со Западот, како и надворешната политика на Иран, Фулер ги припишува на културните и историските наслаги кои, според него, се резултат на иранската долга историја на туѓински освојувања, бидејќи имале често искуство со агресија, грабежи и предавства⁴⁸.

43 Richard Cottam, *Nationalism in Iran* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979), 5.

44 Цитирано од Ehteshami, *The foreign policy*, 284. Види повеќе во Richard Cottam, *Nationalism in Iran* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979).

45 Ehteshami, *The foreign policy*, 284-285.

46 Rakeh, *Iranian Foreign Policy*, 160.

47 Ибид

48 Fuller, Graham, *The Center of Universe: the Geopolitics of Iran* (Boulder: Westview Press, 1991), 134.



Булие тврди дека историскиот образец на односите Иран – Запад повторно ја нагласува склоноста на Западот, уште од времето на Херодот и Есхил, преку замислувањето на Иран како заканувачка сила со космичка димензија⁴⁹.

Тој исто така истакнува дека „судбината на Иран секогаш лежи на Исток, а не на Запад“ и дека Иран постојано е „конфигуриран како смртна закана за неговите западни соседи“⁵⁰. Според Гахреманпур, конфронтациската природа во односите меѓу Иран и Западот произлегува од конфликтната иранска проценка на Западот, и како концепт што е поврзан со модерноста и како политичка реалност, што всушност и беше играта на големите сили од 19 век наваму⁵¹. Тој понатаму тврди дека во Иран, историјата е преплетена со чувство на национална величественост и на виктимизација во рацете на големите сили⁵² и ги потпира своите аргументи на тврдењето на Моширзаде дека перцепцијата на географијата во Иран има два аспекта: негативен поради одбивањето на странска доминација и позитивен поради потрагата по остварување на сопствениот идентитет⁵³.

Уште поважно од тоа е што во текот на минатите децении надворешната претстава за Иран е изменета и променета однатре. За време на владеењето на шахот Пахлави (1941-1979) Иран изгледаше како општество кое брзо се модернизира, се секуларизира, и е соединето со американските вредности и цели на политиката, освен во однос на автократијата⁵⁴. Споредбено, според Кеди, во време на владеењето на династијата Каџар (1796-1925), луѓето од Западот го согледуваат Иран како многу назадно ориентално општество со многу различни и честопати ирационални вредности⁵⁵. Покрај тоа, иранската опсесија со Западот била толку длабока што за време на ерата на Пахлави беше измислен термин – Гарбзадеги (оксидентоза) за да се изрази иранската национална потчинетост кон Западот и неговата технологија⁵⁶. Терминот Weststruckness или Westoxication е создаден од Џалал Ал-е Ахмад во неговиот есеј од 1962 година, кој вообичаено се опишува како веројатно „најзначајниот есеј кој бил објавен во современата иранска историја“⁵⁷. Според Дабаши, идејата на Ал-е Ахмад била да ја врами, на некој начин, „прекумерната и прилично непријатна преокупација на одредени влијателни сегменти на иранското општество со начините и прашањата од „западно“ потекло.

49 Bulliet W. Richard, Iran between the East and West, *Journal of International Affairs*, vol. 60, no.20, 2007:1-14, 1.

50 Ибид., 4.

51 Ghahremanpour Rahman, Iran looking West: identity, rationality and Iranian foreign policy, во *Iran and the West- Regional Interests and Global Controversies*, ed. Parsi Rouzbeh and Rydqvist John, Swedish Defence Research Agency – FOI, (March 2011): 54-73, 54.

52 Ibid. 54.

53 Moshirzadeh Homeira, Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy, *Security Dialogue*, 38(4), 2007: 521–543.

54 Keddie Nikki, Iran: Understanding the Enigma: A Historian's View, *Middle East Review of International Affairs* Vol. 2, No. 3 (September 1998): 1-10, 1.

55 Ibid. .

56 Vakil Sanam, Iran: Balancing East against West, *The Washington Quarterly*, 29:4, 51-65, 52.

57 Ramin Asgard, U.S. Cultural Diplomacy: A Historical Perspective, *The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization*, Spring 2010, https://www.files.ethz.ch/isn/116001/Full_Text_Spring_2010.pdf, 5.

Тој смета дека оваа преокупација е голема болест, која постепено, но непрекинато го ослабувала иранскиот национален карактер, чија главна компонента се смета шиитската филозофија⁵⁸. Асгард ја идентификува и моќната порака испратена во филмот *Mogholha* (Монголците) од 1973 година, на режисерот Парвис Камиави, во која „уочената западна културна агресија беше нападна⁵⁹“ како еден од клучните моменти на антизападниот дискурс во Иран. Тој натаму го истакнува ставот дека се работи за „застарена политичка култура“⁶⁰ и „параноја поврзана со овој конспиративен поглед на политиката (која) во голема мера ги преминува границите на класите и идеологиите. Сепак, според него, таа е раширена меѓу иранските политички елити и интелегенцијата, кои продолжуваат да ја користат како оружје против политичките непријатели или за манипулација со нивните следбеници⁶¹. Оттука, гледиштето наметнато од овие автори за одредување на „надворешните културни влијанија како „болест“ или „инвазија“ сè уште го обликува начинот на иранското размислување за надворешниот свет денес“⁶².

Имајќи ги предвид овие аргументи, може да се тврди дека иранската надворешна политика е многу зависна од домашните теми и ставови. Последново е предмет на постојани заклучоци од многу истражувачи на Иран. На пример, Рамазани тврди дека „генерално, односот меѓу надворешната политика и внатрешната состојба е генерално потцнет“⁶³. Матин потврдува дека надворешната политика е продолжение на домашната политика⁶⁴. Ехтешами вели дека „корените на оваа трансформација во меѓународните односи во Иран мора да се бараат во самиот Иран“⁶⁵. Гахреманпур оди уште подалеку во однос на овој аргумент и укажува дека антизападната реторика на Исламската Република Иран служела како инструмент во нејзината внатрешна политика и се користела за зацврстување на нејзината легитимност⁶⁶. Тој исто така истакнува дека формулирањето на надворешната политика на Иран кон Западот се заснова на внатрешни извори кои се независни од непосредната инструментализирачка вредност. Неговата референца се однесува на државниот идентитет на Иран како лидер во антихегемонистичкото движење во исламскиот свет, што според Моширзаде е значајна варијабла при анализирање на однесувањето на надворешната политика во Иран⁶⁷. Сепак, според Гахреманпур,

58 Hamid Dabashi, *Theology of Discontent: The Ideological Foundation of the Islamic Revolution in Iran* (New Brunswick NJ: Transaction Publishers, 2006), 173-174.

59 Asgard, U.S. Cultural, 5.

60 Ervand Abrahamian, *Khomeinism: Essays on the Islamic Republic* (Los Angeles: University of California Press, 1993), 111.

61 Hooshang Amirahmadi, *Revolution and Economic Transition: The Iranian Experience*, (Albany: SUNY Press, 1990), 283-284.

62 Asgard, U.S. Cultural, 5.

63 Rouhollah K. Ramazani, *Iran's Foreign Policy 1941-1973, A Study of Foreign Policy in Modernizing Nations* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1975), 389.

64 Hosseini Matin and Seyed Mahdi, *Iran's Desired Power Status*, *Iran Review of Foreign Affairs*, vol. 3, no.1 (Spring 2012): 183-206, 200. Повеќе за домашните проблеми на Иран види Abootelebi Ali, *The Struggle for democracy in the Islamic Republic of Iran*, *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 4, No. 3 (Fall 2000): 43-56.

65 Ehteshami, *The Foreign policy*, 284.

66 Ghahremanpour, *Iran looking West*, 54.

67 Moshirzadeh, *Discursive Foundations*, 521.



„антизападните трендови во иранската политика не се целосно зависни од видот на политичкиот режим на власт во Техеран“⁶⁸, туку дел од повеќеслоен феномен што тој го именува како „идентитетска дилема во иранското општество“ при што „мнозинството Иранци не се задоволни од нивната сегашна улога во регионот, ниту во меѓународниот систем и западните политики – замислени или реални – насочени кон ограничување и изолирање на Иран, и го интензивираат ова чувство на фрустрација“⁶⁹.

Катами имаше за цел да отиде и потаму од Иран преку промовирање на т.н. „Дијалог на цивилизациите“, како директно негирање на доктрината „Судир на цивилизациите“ од Хантингтон. Тој ја постави идејата во ООН и, последователно, беше усвоена декларацијата за 2001 година како Година на дијалог меѓу цивилизациите⁷⁰. Идејата на Катами имаше мало влијание врз подобрувањето на односите со Западот поради неколку причини и околности, но успеа да го отвори процесот што години подоцна им помогна на обете страни да ги продолжат дијалогот и соработката во рамките на процесот на Нуклеарниот договор.

Завршни забелешки

Влијанието на Западот во иранскиот политички дискурс е тесно поврзано со иранската политичка историја. Оттука, цела низа вредности и идеи што произлегуваат од модернизацијата и напредокот беа често обележувани сами по себе како западни, и последователно отпишани како несакани или опасни. Едно од најистакнатите прашања е самата природа на државата и нејзината инхерентна борба – исламска или демократска република, како и фактот дека лавиринтскиот политички систем на Иран – и конкурентските извори на моќ – ја усложнуваат дипломатијата⁷¹.

Вредно е да се истакне начинот на кој Иранците го перципираа Западот во времето на владеењето на Махмуд Ахмадинеџад. Имено, едно истражување од 2007 година покажа дека мнозинството Иранци имаат позитивно гледиште за Европа и претпочитаат Европа да има поголемо влијание од Соединетите Држави во Иран⁷². Истражувањето исто така покажа дека тие се наклонети кон позитивно гледање на

⁶⁸ Ghahremanpour, *Iran looking West*, 55.

⁶⁹ *Ibid.*, 55-56.

⁷⁰ Длабинска анализа на Фабио Петито, *Khatami' Dialogue among Civilizations as International Political Theory*, *Journal of Humanities* (2004) Vol. 11 (3): 11-29.

⁷¹ Robin Wright, *The Challenge of Iran*, во *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. Robin Wright, (Washington: USIP, 2010): 1-10, 7.

⁷² Kull Stephen, *Public Opinion in Iran and America on Key International Issues*, *A WorldPublicOpinion.org*. Анкета спроведена во партнерство со Потрага по заедничка основа и знаење, јануари 2007, <http://www.worldpublicopinion.org>.

Франција (но не и на Жак Ширак), додека мнозинството имаше негативен став кон Велика Британија (и Тони Блер)⁷³.

Сепак, разбирањето на рациото зад надворешната политика на Иран е најмногу поврзано со отфрлањето на надворешната доминација врз Иран, а особено влијанието на Соединетите Држави што следеше по револуцијата во 1979 година⁷⁴. Тој револуционерен момент, според Остовар, се заснова на антиамериканизам и антиимперијализам, кои беа искористени во популарната парола – *ниту Исток, ниту Запад* – со цел да се потврди желбата Иран да пронајде независен пат, политички и идеолошки.

Пристапот кон надворешните односи што го користеле последователните елити во иранското општество, може да се смета како агресивен или прагматичен⁷⁵, одреден од восхитот или спротивставувањето на западното влијание, впрочем како религиозна или националистичка политика, но сепак нема сомнеж дека неговата крајна цел отсекогаш бил личниот интерес⁷⁶. Издржливоста на Иран лежи во бујното минато, културата, политичката и економската моќ што не смее да биде кондензирана на статус на парохилјална држава која треба да биде задржувана и маргинализирана⁷⁷ од кој и да е и нејзиниот потенцијал треба да биде поттикнуван и почитуван од сите.

Библиографија

1. Abbas Amanat, Introduction: Iranian Identity Boundaries: A Historical Overview, во *Iran Facing Others – Identity Boundaries in a Historical Perspective*, ed. Abbas Amanat and Farzin Vejdani (Palgrave Macmillan, 2012): 1-39.
2. Abbas Amanat, Through the Persian Eye Anglophilia and Anglophobia in Modern Iranian History, во *Iran Facing Others – Identity Boundaries in a Historical Perspective*, ed. Abbas Amanat and Farzin Vejdani (Palgrave Macmillan, 2012): 127-153.
3. Abootalebi Ali, The Struggle for democracy in the Islamic Republic of Iran, *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 4, No. 3 (Fall 2000): 43-56.
4. Abrahamian Ervand, *Iran between Two Revolutions* (Princeton: Princeton University Press, 1982).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Afshon Ostovar, *Sectarian Dilemmas in Iranian Foreign Policy: When Strategy and Identity Politics Collide*, 2016 Carnegie Endowment for International Peace, 1, https://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP288_Ostovar_Sectarianism_Final.pdf

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Mohammad Elahee, Farid Sadrieh, Mike Wilman, Предговор во *Reintegrating Iran with the West: Challenges and Opportunities*, Eds. Mohammad Elahee, Farid Sadrieh, Mike Wilman, (Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2015): xv.



5. AFET, *An EU strategy for relations with Iran after the Nuclear Deal*, June 2016 –PE 578.005, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA\(2016\)578005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA(2016)578005_EN.pdf).
6. Afshon Ostovar, *Sectarian Dilemmas In Iranian Foreign Policy: When Strategy And Identity Politics Collide*, 2016 Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP288_Ostovar_Sectarianism_Final.pdf
7. Ayman Gülden, Afghanistan as a bridge, in ed. Parsi Rouzbeh and Rydqvist John, *Iran and the West- Regional Interests and Global Controversies*, Swedish Defence Research Agency-FOI, (March 2011): 39-54.
8. Baer Robert, *The Devil We Know-Dealing with The New Iranian Superpower*, (New York: Crown Publishers, 2008).
9. Bulliet W. Richard, Iran between the East and West, *Journal of International Affairs*, vol. 60, no.20, 2007:1-14.
10. Duane Chapman and Neha Khanna, The Persian Gulf, Global Oil Resources, and International Security, *Contemporary Economic Policy* 24, no. 4 (2006): 507-519.
11. Ehteshami Anoushiravan, The foreign policy of Iran, in *The foreign policies of Middle East states*, (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2002): 283-309.
12. Eisenstadt Michael, *Iranian Military Power: Capabilities and Intentions*, The Washington Institute for Near East Policy, 1996.
13. Ervand Abrahamian, *Khomeinism: Essays on the Islamic Republic* (Los Angeles: University of California Press, 1993).
14. Fabio Petito, Khatami' Dialogue among Civilizations as International Political Theory, *Journal of Humanities* (2004) Vol. 11 (3): 11-29.
15. Fuller, Graham, *The Center of Universe: the Geopolitics of Iran* (Boulder: Westview Press, 1991).
16. Ghahremanpour Rahman, Iran looking West: identity, rationality and Iranian foreign policy, во *Iran and the West- Regional Interests and Global Controversies*, ed. Parsi Rouzbeh and Rydqvist John, Swedish Defence Research Agency -FOI, (March 2011): 54-73.
17. Hamid Dabashi, *Theology of Discontent: The Ideological Foundation of the Islamic Revolution in Iran* (New Brunswick NJ: Transaction Publishers, 2006).
18. Hooshang Amirahmadi, *Revolution and Economic Transition: The Iranian Experience*, (Albany: SUNY Press, 1990).
19. Hosseini Matin and Seyed Mahdi, Iran's Desired Power Status, *Iran Review of Foreign Affairs*, vol. 3, no.1 (Spring 2012): 183-206.
20. Hosseini Matin, Seyed Mahdi. Iran's Desired Power Status, *Iran Review of Foreign Affairs*, vol. 3, no.1, (Spring 2012): 183-206.

21. Kazemi Farhad, *Anglo-Persian Oil Company*, во: Encyclopædia Iranica, Vol. II, Fasc. 1, 1985: 61–65. Iranica Online (Last Updated: August 5, 2011), accessed October 26, 2016. <http://www.iranicaonline.org/articles/anglo-persian-oil-company>
22. Keddie Nikki, Iran: Understanding the Enigma: A Historian's View, *Middle East Review of International Affairs* Vol. 2, No. 3 (September 1998): 1-10.
23. Kull Stephen, *Public Opinion in Iran and America on Key International Issues*, A WorldPublicOpinion.org Анкета спроведена во партнерство со Потрага по заедничка основа, јануари 2007 година, <http://www.worldpublicopinion.org>
24. Mohammad Elahee, Farid Sadrieh, Mike Wilman, Preface, in *Reintegrating Iran with the West: Challenges and Opportunities*, Eds. Mohammad Elahee, Farid Sadrieh, Mike Wilman, (Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2015).
25. Mohammad Javad Zarif, What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era, *Foreign Affairs* (May/June, 2014): 49–58, [http://quito.mfa.ir/uploads/ZarifFinalProofs_\(1\)_28065.pdf](http://quito.mfa.ir/uploads/ZarifFinalProofs_(1)_28065.pdf).
26. Moshirzadeh Homeira, Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy, *Security Dialogue*, 38(4), 2007: 521–543.
27. Pirsalami Fariborz A., Third Wordism and Ahmadinejad's Foreign Policy, *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Summer 2013): 81-109.
28. Raket, P. Eva, Iranian Foreign Policy since the Iranian Islamic Revolution: 1979-2006, *Perspectives on global development and technology*, vol.6 (Leiden, Brill Publishers, 2007): 159-187.
29. Ramin Asgard, U.S. Cultural Diplomacy: A Historical Perspective, *The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization*, Spring 2010, https://www.files.ethz.ch/isn/116001/Full_Text_Spring_2010.pdf.
30. Richard Cottam, *Nationalism in Iran* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979).
31. Robin Wright, The Challenge of Iran, во *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. Robin Wright, (Washington: USIP, 2010): 1-10.
32. Rouhollah K. Ramazani, *Iran's Foreign Policy 1941-1973, A Study of Foreign Policy in Modernizing Nations* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1975).
33. Sajedi Amri, *Geopolitics of the Persian Gulf security*, IPRI Journal IX, no. 2 (Summer 2009).
34. Savory Roger, Muslim perceptions of the West, *Comparative Civilizations Review* 13, No. 13 (January 1985).
35. Shanahan Rodger, *Iranian foreign policy under Rouhani* (Sydney - Lowy Institute for International Policy, 2015): 1-15.
36. Vakil Sanam, Iran: Balancing East against West, *The Washington Quarterly*, 29:4, 51-65.



КРАТКА БИОГРАФИЈА



Марјан Маџовски

има докторат и магистериум по политички науки од Институтот за социолошки и политичко-правни и истражувања, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје. Тој е раководител на Секторот за поддршка на Собранискиот канал во Собранието на Република Македонија. Во Собранието е 21 година, од кои осум години е шеф на Кабинетот на претседателот на Собранието. Господин Маџовски има објавено голем број трудови од областа на политичките науки, а исто така, е коавтор на две книги за регулаторните реформи, објавени од страна на ОЕЦД Инвестмент компакт за Југоисточна Европа и ГТЗ. Од јули 2017 година е претседател на невладината организација Комитет за заштита на правата – Скопје, Македонија.

E-mail: marjanmadjovski@gmail.com

Изворна научна статија
УДК: 342.2:340.13.047
321.728-021.341

Марјан Маџовски

ПРОМЕНИТЕ НА СИСТЕМОТ И МЕРКИТЕ НА ТРАНЗИЦИОНА ПРАВДА

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

59



ВОВЕД

Транзиционата правда е концепт на правда поврзан со периодот на политички промени, чија главна карактеристика е да понуди квалитет на правда кога се менува тоталитарниот режим во демократски, правен одговор на масовните кршења на човековите права на претходниот режим и основа за демократизација на посттоталитарните општества. Концептите и теориите кои ги објаснуваат, оправдуваат, споредуваат и ги оспоруваат специфичните практики на морално и општествено заздравување, како и општествените движења кои се занимаваат со минатото, вклучувајќи ги тука и практиките на комисиите на вистината, судските постапки, административната реорганизација, градењето на националната свест, комеморацијата и репарацијата е она што денес најчесто се среќава под поимот на „транзициона правда“. Транзиционата правда како дисциплина може да се примени и во други контексти, вклучително и ситуации кога државите со долга традиција на почитување на владеењето на правото се соочуваат со подалечно наследство на сторени повреди на човековите права.¹ Сепак, пред едно општество, односно државна организација да пристапи кон примена на некој од инструментите на транзиционата правда, треба да ги идентификува и да ги мобилизира општествените сили кои навистина се подготвени за освојување на демократскиот простор кој со децении бил практично заробен.

Едно од позначајните транзициони прашања е постоењето и градењето на довербата. Поставторитарната литература ја истакнува важноста на градењето доверба со цел поддршка на демократијата.² Постои силна претпоставка дека добро дизајнираната и имплементираната транзициска правда ја поттикнува довербата, што пак ја поддржува демократизацијата. Оваа претпоставка функционираше како аголен камен во дискусиите за транзициите и остана во голема мера непроблематизирана. Мерките за транзициска правда се поврзани со градењето доверба во владата, јавните институции, граѓанското општество и меѓучовечката доверба. Сите овие цели на градење доверба се образлагаат за да се поддржи процесот на демократска консолидација. Додека виталната улога на довербата е добро документирана во теоријата, трасирањето на врската меѓу транзициската правда и градењето доверба останува област за континуирано истражување.³ Ако се обидеме да ги сумираме домашните транзициони процеси, сè повеќе се наметнува заклучокот дека начинот на владеење во Македонија,

1 Freeman, Mark, 2006, "Truth Commissions and Procedural Fairness", Cambridge University Press, New York, USA. Founder and Executive Director of the Institute for Integrated Transitions. Prior to that, he helped launch and direct the International Center for Transitional Justice, in New York and Brussels. <https://www.ifit-transitions.org/about/people/mark-freeman> [пристапено на 5 јануари 2020]

2 Teitel, Ruti G. Transitional Justice. Oxford: Oxford University Press, 2000.

3 Lavinia Stan and Nadya Nedelsky, "Trust and Transitional Justice", revised draft for Encyclopedia of Transitional Justice, Cambridge University Press, New York, 2012 https://www.academia.edu/36413689/Trust_and_Transitional_Justice_Revised_draft_for_Encyclopedia_of_Transitional [пристапено на 5 јануари 2020]

како транзициона и недоизградена држава, повеќе се потпира врз злоупотреба на институционалните слабости и нивна контрола, отколку врз концепт за развој на човечките, економските и институционалните капацитети. Постоеше расчекор меѓу ветеното и спроведеното по изборите. Понатаму, не се случи ни реално заживување на плуралноста и компетитивноста на интересите.⁴ Ваквиот паралелен концепт, со текот на времето, доведе до зголемување на сиромаштијата и голема невработеност, висока корупција и организиран криминал, неефикасност и практично блокирање на влезот на странските инвестиции.⁵ За огромниот дел граѓани, зголемените очекувања на почетокот на транзицијата, на крајот станаа зголемени фрустрации.⁶ Целиот овој процес на свесно проектирана идеолошка дифузноста и спрега на интереси доведе до кочење на демократските процеси и реформите, а во прилог на групи кои држат контрола на редистрибуцијата на добрата и моќта. Поделбата и меѓусебната контрола на гранките на власта не беше функционална. Парламентот беше и сè уште е подреден на Владата. Македонските пратеници помалку ги претставуваа граѓаните и нивните интереси, а повеќе партиите, на чии листи се.⁷

Затоа, и по речиси три децении од стекнувањето на независноста на Република Северна Македонија и промената на системот, не може да се каже дека транзицијата е завршена, ниту може во целост да се говори за постраницонен период. Напротив, може да се говори за континуирано рециклирање на едни исти прашања, спроведување реформи поради реформи, како и мултиплицирање на разни институции кои се преклопуваат и кои имаат ниска функционалност. Сепак, најзагрижувачки е односот кон правото и правдата. Партизираноста, клиентелизмот и селективноста на постапувањето на „поредокот“ и неговите институции кон граѓанинот доведоа до создавање чувство на правна несигурност. Неизвесноста и нееднаквоста при остварувањето на правата станаа честа практика. Во поширока смисла, може да се говори за трансформација на институциите од поранешниот систем во слабо функционални институции, кои со текот на времето, од различни причини, практично се самодевалвираат во недоизградениот систем

4 Според извештајот на Freedom House за 2015 година, Македонија спаѓа во државите кои се делумно слободни, <https://freedom-house.org/report/freedom-world/2015/macedonia> [пристапено на 5 јануари 2020]

5 „Во заробената економија, јавните службеници и политичарите приватно им продаваат на одделни фирми недоволно обезбедени јавни добра и низа предности што овозможуваат рента „a la carte“. Во заробената економија, фирмата „captor“ добива значителни приватни придобивки по огромна социјална цена за целокупниот бизнис сектор – чијашто вкупна стапка на раст за тригодишен период е намалена за околу десет проценти.“
Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, September 1, 2000. <http://papers.ssrn.com/abstract=240555> [пристапено на 5 јануари 2020]

6 Анкета на МЦМС и ИДССС, декември 2019: 46,5% од испитаниците сметаат дека РС Македонија се движи во лоша насока (32,0% во добра). Во анкетата спроведена во 2018 година, 38,6% сметале дека се движи во лоша насока (44,8% во добра). Во однос на довербата во политичарите, огромни 41,3% немаат доверба во ниту еден политичар. <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/анкета-гласачки-ставови-и-перцепции-з/> [пристапено на 5 јануари 2020]

7 Гордана Силјановска-Давкова, Современи „модели“ на организација на власта: дилеми и предизвици, Zbornik, Pravni fakultet Zagreb, 61, (2) 365-389 (2011)



на поделбата на гранките на власта.⁸ Ова се случува затоа што системот на власта не е востановен и не може да се случи вистинска меѓусебна контрола на гранките на власта. Притоа, системот на еднопартизам е заменет со систем на двопартизам. Морановиот концепт за приод кон минатото во вид на „заборав“ и поради тоа нечувствување потреба за суштинска промена, ги рециклираше еднопартиските слабости во клучните сектори за осигурување на реална, плурална демократија.⁹ Во ваков контекст, најмногу чувствителност и потреба од реформирана правична функционалност се очекува од безбедносниот и правосудниот сектор. Една од мерките на транзициска правда којашто се споменува во јавноста е ветингот.

Процесот на проверка на јавните службеници, односно ветингот, е сложено прашање на кое треба да му се пријде од повеќе аспекти. Заложбата за негово воведување треба претходно да одговори на неколку прашања поврзани со целите, критериумите, опфатот, тајмингот и траењето, санкциите, оправданоста од воведување ветинг и неговата сообразеност со другите мерки за институционални реформи. По дефиниција, ветингот се однесува на процесите за проценка на интегритетот на поединецот како средство за утврдување на неговата соодветност за вработување во јавниот сектор. Ветингот може да се примени на лица кои веќе имаат работни места во јавната служба, вообичаено во постконфликтни, поставторитарни, или на друг начин транзициски контексти, со цел да се отстранат одговорните лица кои не се соодветни за служба.¹⁰ На крајот, легитимно се поставува прашањето дали сложени концепти на транзициска правда, како помирувањето, можат да бидат доволно широка рамка што ќе ги редуцира нецелисходните политички конфронтации и ќе доведе до институционална стабилност, правна сигурност и напредок.¹¹ Помирувањето мора да биде придружено со признавање на минатото, прифаќање одговорност и чекори кон (повторно) градење доверба. Тоа е долгорочен процес и идентификувањето на соодветни почетни точки зависи од специфичната состојба во едно општество.¹² Процесот ги опфаќа аспектите на усогласување на различните вистини: на една или повеќе вистини. Го опфаќа и порекнувањето и прифаќањето на одговорноста и подготвеноста за извинување како високоморален чин, кој може да се изврши од парламентот (во име на државата) кон сите граѓани. Овој чин може да има двојно помирувачко дејство: меѓу спротивставените партии и меѓу државата и граѓаните на кои за време на целокупниот транзиционен период им биле повредени правата,

8 Welsh, Helga A. (1996) „Dealing with the Communist past: Central and East European Experiences after 1990“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 3, pp. 413-428.

9 Moran, John P. 1994. “The Communist Torturers of Eastern-Europe - Prosecute and Punish or Forgive and Forget.” *Communist and Post-Communist Studies* vol. 27, no. 1, pp. 95-109.

10 The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary-General. UN Security Council S/2004/616, 23 August 2004

11 Schaap, Andrew. *Political Reconciliation*. New York City: Routledge, 2005.

12 Fischer, Martina *Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice*, in ‘Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II’ eds. B. Austin, M. Fischer, H. J. Giessmann, Barbara Budrich Publishers, Opladen/Framington Hills, pp. 406-430

а тој факт би бил/е прифатен од сите политички партии.¹³ Декларативен чин на извинување кон граѓаните од претходниот социјалистички режим во Македонија се случи во 2006 година. Декларацијата за извинување на жртвите на режимот од 1945 до 1990 година, донесена од Собранието на Р. Македонија на 7 април 2006 година, која единаесет години чекаше да биде донесена, не предизвика широка расправа. Напротив, прво наиде на отпор, а откако беше донесена, видливи беа обидите да се заборави (приодот на Моран¹⁴).

Мерките на транзициската правда се актуелни и релевантни. Тие се елемент за успешно заокружување на долготрајните институционални реформи, и како корективна мерка во институциите одговорни за кршење на човековите права и како мерка за враќање на довербата. Доколку постои политичка и демократска волја овие мерки соодветно да се димензионираат и спроведат, ќе се врати довербата во институциите и ќе се подигне капацитетот за одбрана на демократските вредности. Клучни индикатори се различни приоди и мерки на транзициска правда и различни ставови за потребата, видот и тајмингот за воведување. За обработката на темата се користи стандардниот методолошки приод, со акцент на набљудување и анализа на политичкиот процес, теоретски и компаративни сознанија и анализа на содржината. Како секундарни извори се користат и резултати од извршени истражувања.

Промена на системот и трансформација на институциите

Интересно е да се погледне односот на видот на промената на режимот во Република Македонија и потоа неговата трансформација, со оглед на елитистичката промена, без притоа да се случи значителна општествена инволвираност.¹⁵ Аналитичарите заклучуваат дека не повеќе од еден процент од македонското население беше вклучен во историските настани во почетокот на 1990-тите.¹⁶ Македонија нема своја философска „школа“, ниту пак има вистински дисиденти кои би можеле да го оспоруваат легитимитетот на политичкиот поредок. Оттука, може да се заклучи дека кога југословенската федерација се распадна,

13 Предлог-резолюција за осуда на масовните повреди на човековите права и извинување на граѓаните, предлог на група пратеници во Собранието на РС Македонија, инициран од здруженија на граѓани, поставен на усвојување на 126. седница, 23 декември 2019 година. <https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=ba6136ab-9906-4ac5-804c-ae4b4c1af695> [пристапено на 7 јануари 2020]

14 Moran, John P. 1994. "The Communist Torturers of Eastern-Europe - Prosecute and Punish or Forgive and Forget." *Communist and Post-Communist Studies* vol. 27, no. 1

15 Симонида Кацарска, Промена на режимот и транзиција – случајот на Република Македонија; Политичка мисла број 27, 2009 г. „20 години по падот на Берлинскиот ѕид“, Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Societas Civilis“ <https://idscs.org.mk/mk/politichka-misla/> [пристапено 5 јануари 2020]

16 Славко Милосавлевски, Источна Европа меѓу егалитаризмот и демократијата (Eastern Europe between Egalitarianism and Democracy, author's translation), Скопје Љуботен, 1993 стр.144.



Македонија немаше силни општествени структури независни од државата кои би биле предуслов за создавање и одржување стабилни, демократски, политички институции. Како резултат на овој начин на промена на режимот, немаше притисок врз политичките елити за брза институционална трансформација и немаше јавно раскинување со комунизмот. Недостатокот на доминантен антикомунистички дискурс во очите на населението го зајакна веќе високото ниво на легитимност на претходниот систем поради создавањето на македонската држава во рамките на југословенската федерација.¹⁷ Посилниот легитимитет на претходниот социјалистички систем дозволи повлечен приод кон економската и политичка трансформација. Партијата наследник на Комунистичката партија остана главна владејачка партија во Република Македонија сè до 1998 година, притоа во периодот од 1994 до 1998 година имаше бојкот на парламентарните избори, со обвинување дека не се фер и демократски и неучество во работата на Собранието на Република Македонија во текот на целиот овој изборен циклус.¹⁸ Сето ова беше дополнителен хендикеп за демократијата и развојот на демократските процеси. Ако на сето ова се додаде дека токму во овој период се случи процесот на приватизација, кој подоцна речиси во сите партиски политички пресметки и во јавноста доби конотација на „криминална“, тогаш последиците стануваат уште подрастични. Во земјите каде што трансформираниите комунистички партии не можат да бидат предизвикани од ефективна и независна опозициона политичка партија, често не се успева да се развие реформска програма и има силна тенденција да се држи политичко-економски статус кво.¹⁹ Анализата на Мајкл Мекфол (Michael McFaul) ја потврдува оваа тенденција, со оглед на тоа што во својата типологија на посткомунистичките режими, Македонија ја класифицира како делумна демократија во којашто рамнотежата на моќта меѓу стариот режим и предизвикувачите беше дури и несигурна. Тој смета дека групата земји во транзиција на кои Македонија им припаѓа имаат долготрајни и најмалку убедливи транзиции, спротивно на она што авторите на третиот бран на демократизацијата го имаат предвидено.²⁰ Покрај тоа, потребно е да се нагласи дека во времето на промена на режимот, Македонија не го исполни предусловот на Rustow за демократизација²¹, а тоа е територијално и национално единство. Како резултат на тоа, додека за мнозинството на земјите од Источна Европа, периодот по 1990 означува колапс на комунизмот, во Македонија,

17 Јасна Котеска „Комунистичка интима“, Скопје, Темплум 2008 стр.27 – „Татко ми беше политички затвореник во време кога во Словенија веќе се случува Лажбах и НСК. Во време кога реално сè се распаѓаше. Во време кога ништо не остана, ние Македонците (всушност, вие Македонците) (и) тогаш решивте да се екипирате и да ги расчеречите оние со еретички мисли“...

18 Извештај на Републичката (државна) изборна комисија за спроведени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 1994 година, 8 ноември 1994 година, бр. 30-283 http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Парламентарни%20избори%201994/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20од%20парламентарни%20избори%201994_ДИК.pdf [пристапено на 5 јануари 2020].

19 Herbert Kitschelt, "Strategic Conduct of Postcommunist Successor Parties" in John Ishiyama and Andras Bozoki ed. *The Communist Successor Parties of Central and Eastern Europe* (New York: M.E. Sharpe, 2002) p.24-25.

20 Michael McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship," *World Politics* 54 (January 2002) p.234.

21 Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics*, vol. 2, no. 3, 1970, pp. 337–363. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/421307

општествената агенда е доминирана од страна на распаѓот на југословенската федерација.²²

Згора на тоа, паралелно со економската, политичката и социјалната транзиција, Македонија е во процес на изградба на процеси на државата и нацијата. Бидејќи во 1991 година Македонија стекна независност за првпат во својата историја, не е за изненадување што македонскиот политички дискурс е ориентиран на создавањето на државата и нацијата, која е оспорена на различни начини од соседните земји.²³

Затоа, по стекнувањето независност, чувствата на несигурност во однос на градењето на државата беа зајакнати. Определени автори сметаат дека општествата подложени на изградба на нацијата речиси ја отфрлаат можноста за развој на граѓанското општество.²⁴ Така, во текот на македонската транзиција, демократскиот процес беше второстепен во однос на процесот на градење на државата и нацијата. Згора на тоа, посткомунистичкиот дискурс беше ориентиран кон градењето на нацијата и државата, со јасен недостаток на какви било антикомунистички дебати. Овој фактор неизбежно влијае на македонската транзиција, особено во поглед на потхранувањето на самите политички елити и минимизирање на значењето за справување со минатото.

Сепак, некои од мерките за справување со последиците од минатото беа значително применети, па и пролонгирани. Станува збор за процесот на денационализација, за кој во 2007 година се носи законска измена за пролонгирање на рокот за поднесување барања. Во образложението на измените е наведено дека до крајот на 2006, вкупно се примени 22.809 барања за денационализација, при што се донесени решенија по 15.696 (68,8%). Од нив, 8.936 се решенија со кои се уважени барањата, 3.866 се решенија со кои се одбиваат, а 2005 се комбинирани решенија. Во 899 барања донесени се заклучоци со кои се прекинува или се запира постапката. До крајот на 2006 година, конечно се решени 10.306 (45,2%) од вкупно поднесените барања.²⁵ Низ призмата на спроведување на овој процес се гледа различниот приод како кон останатите мерки на транзиционата правда, така и кон самиот процес.

²² Ivan Krastev, "The Inflexibility Trap-Frustrated Societies, Weak States and Democracy," Available at <www.ned.org/reports/balkans-Feb2002.html>.

²³ Andrew Rossos, 'The Macedonian Question and Instability in the Balkans,' in Norman N. Naimark and Holly Case, ed. *Yugoslavia and its Historians*, Stanford, (CA: Stanford University Press, 2002). Also Loring M. Danforth, *The Macedonian conflict*, (Princeton: Princeton University Press, 1995).

²⁴ John A Hall, "In Search of Civil Society" in John A Hall (ed) *Civil Society-theory, history and comparison*, (UK: Polity Press, 1995) p.22.

²⁵ Со правосилни решенија е вратен: станбен простор 23.148 м², деловен простор 36.213 м², градежно земјиште 4.574.584 м², земјоделско земјиште 107.402.669 м² и шумско земјиште 25.213.721 м². Со 5 емисии на обврзници до крајот на 2005, вкупниот износ на надомест изнесува над 180 милиони евра. До 2011 се извршени 10 емисии на обврзници за денационализација во вкупен износ од 293 милиони евра. Во 2011 година законски се предвидоа две дополнителни емисии. Стенографски белешки од 34 седница на Собранието на РМ, одржана на 28 март 2007 и 30 седница одржана на 8 ноември 2011.



Правото на демократијата да се одбрани и мерките на транзиционата правда

Се разбира дека прашањето за соочување со минатото не е ново, но денес кога нараснува свеста за важноста на човековите права, државите сè повеќе се навраќаат на колективното сеќавање за минатото, а помалку на заборавот. Денес, во светот, сеќавањето и соочувањето со минатото е корисна антиконфликтна алатка, затоа што манипулативниот заборав е потенцијален и притаен придвижувач на идни конфликти. Транзиционата правда има за цел да ја испорача правдата во општеството на оние кои биле репресирани во минатото, нудејќи им рехабилитација и реституција за злото кое го претрпеле. Таа нуди можност за соочување со таквото минато, градејќи амбиент за мирна транзиција, помирување и демократизација на општеството. Транзиционата правда е правна интервенција во периодот на т.н. трет бран на демократизација – преминот од тоталитарно кон демократско општество. Современите корени на транзиционата правда се лоцираат по Втората светска војна, кога се рефлектира триумфот на транзиционата правда во рамките на меѓународното право. Низ судењето на воените злосторници, концептот на национална правда беше заменет со нов, дотогаш непознат концепт во човечката историја – меѓународната правда. Политичките услови во кои се раѓа ваквиот концепт на транзициска правда се единствени во светската историја и никогаш повеќе нема да се повторат. Втората фаза е поврзана со крајот на Студената војна и бранот на демократизација на поранешните држави кои произлегоа од советскиот период на забрзување на демократијата и политичка фрагментација, познат и како трет бран на транзиција.²⁶ Крајот на Студената војна теоретски ја истакна можноста од враќање на повоениот модел на транзициска правда. Сепак, наместо транзициската правда и концептот на владеење на правото да се врзе за мал број лидери од комунистичкиот период, се отиде на поинаков и поширок концепт на разбирање на владеењето на правото и неговото поврзување со одредена политичка заедница од минатото и локалните услови во кои транзицијата се случуваше. Оваа фаза на транзициска правда ја изостри дилемата што постоеше меѓу казнувањето и амнестијата и процесот на испорачување на правдата беше делумен и далеку од задоволувачки, зависејќи од степенот на промените што се случија. Овој процес не можеше да се разбере надвор од актуелната политичка реалност и контекст, кој ги вклучуваше карактеристиките на претходниот режим, како и политичките, правните и социјалните промени коишто се случија. Моделот на транзиционата правда зависеше од степенот на кршењето на човековите права во претходниот режим и од тоа дали тие беа

²⁶ Gail R. Farley, Lustration, Decommunization, and European Union Enlargement 2004, Political Science 595, Independent Research Project.

систематски, континуирани или државно спонзорирани. Прашањето и обидот да се испорача правда низ кривична одговорност отвори многу дилеми во примената на концептот на владеење на правото во новите демократии, како што се прашањето на ретроактивност, селективност во обвинувањата и компромис во казнувањето. Имајќи ја предвид и потребата од заздравување на општеството од раните на минатото, потребата од помирување, како и вградувањето вредносни параметри, се отиде на алтернативни модели на соочување со минатото и транзициона правда. Правда којашто вклучува и се испорачува низ компромис во примената на владеењето на правото, при што конечната дестинација е „конструирање на алтернативна историја на кршењата на правата во минатото“.²⁷ Затоа и се појавува двојство меѓу вистината и правдата и затоа транзиционите општества генерално го апсолвираат минатото низ: утврдување на вистината за поранешниот режим; испорачување правда во општеството за злото сторено во поранешниот режим; одредување кој ќе биде исклучен од кривична одговорност; нудење на искупување за злото сторено во минатото и помирување и обновување.

Постојат неколку вида процедурални модели на транзициона правда. Моделот на скрининг, ветинг (лустрација) не предвидува кривични санкции на оние кои биле дел од репресивниот апарат на минатиот режим и оние кои соработувале со тајните служби, туку определен период ги отстранува од јавните позиции прекршителите на човековите права и слободи. Од своја страна, моделот на транзициона правда спроведуван преку соодветна Комисија на вистината (и помирување) има за цел дисеминација на имињата на оние кои биле дел од репресивниот апарат на поранешниот режим и оние кои биле соработници на тајните служби, како и утврдување на можна кривична одговорност на нов. Сепак, овој модел за крајна цел може да го има помирувањето и амнестирањето на прекршувањата на човековите права, со цел да се даде предност на иднината наспроти товарот на минатото. Овој модел може да се комбинира со елементите кои ја вградуваат културата на паметење. Транзиционата правда реализирана преку моделот на амнестија има за цел да ги игнорира злосторствата и кршењата на човековите права во поранешниот режим, без правен одговор и без расправа за минатото. Пристапот, односно моделот на судења има за цел да ги изнесе пред лицето на правдата оние кои сториле злосторства во минатото на брутален начин и оние кои биле вклучени во случаи на тортура и убиства на политички неистомисленици. И на крајот, модел на обвинување зад кои стои државата или секој поединец кој бил жртва на кршењата на човековите права од страна на поединци од поранешниот режим.

Во литературата се презентирани аргументи „за“ и „против“ различните модели на транзициона правда. Најчестите аргументи „за“ спроведување одреден

²⁷ Јанкуловски, Звонимир и Мацовски, Марјан, Лустрацијата во Република Македонија, 2011, Култура, Скопје



тип или модел на транзициона правда е потребата од прогон на лица кои ги кршеле човековите права во претходниот режим и превенција за нивно слично постапување во иднина, низ најмалку три аспекти. Првиот е испорачувањето на правдата за злото сторено во минатото, со цел трансформација на општеството во здрава демократија. Вториот е превенцијата на општеството од можно повторно поминување на истиот пат на страдање, и третиот аспект – создавање одговорна држава во исполнувањето на обврските преземени со меѓународното право за човекови права. Еден од најчестите поголеми аргументи „за“ спроведување транзициона правда е отстранување на лицата од претходниот режим кои соработувале со тајните служби, а кои во новите демократии заземаат високи државни функции и може да влијаат на текот на демократските процеси во државата.

Најчестите аргументи „против“ се: а) слабоста на судството во државите на транзиција да се справи со вака висока морална обврска и да испорача објективна правда; б) опасноста од политичка одмазда и селективна правда; в) нејасностите околу криминализирањето на поранешното постапување на лицата кои се субјект на лустрација (дали може да суди јавно за нечии верувања и вредности); г) објавувањето документи и информации кои може да ја поткопаат националната безбедност и одбраната на државата и д) генерално споделената вина и одговорност за злото сторено во претходниот режим.²⁸

Транзицијата во Источна Европа главно беше изведена на мирен начин, а историските, културните и институционалните фактори ја издвоија транзицијата од останатите во историјата, афектирајќи го политичкиот избор на најдобар модел на транзициска правда, како начин на соочување со сопственото минато.²⁹ Ако се има предвид и фактот дека во Бугарија и Романија многумина од комунистичкиот естаблишмент никогаш не ги напуштија позициите, додека во Полска, Унгарија и Чешката Република многумина од нив беа избрани на високи државни функции, формирајќи дури и парламентарни мнозинства, тогаш не изненадува зашто посткомунистичките држави се определија за лустрација како процедурален метод за соочување со минатото. На контроверзиите за нашиот концепт за спроведување на лустрацијата ќе се осврнеме во некоја наредна пригода.

Следењето на концептот на транзициската правда не слабее со текот на времето. Причината за ова лежи во фактот што транзициската правда секогаш се врзува за одредени (исклучителни) политички услови во кои државата е вклучена во ситуации на кршења на човековите права, а кои не секогаш се откриваат веднаш. Поточно,

²⁸ Исто, стр.19

²⁹ Michnik, Adam, and Havel, V. 1993. "Justice or Revenge?" *Journal of Democracy* vol. 4, no. 1, pp. 20-27.

нивното откривање секогаш е врзано за промените на политичките системи, или промените во конституирањето на власта.

Транзициската правда е агенс за позитивни промени. Затоа и има своја внатрешна динамика и логика, која на прв поглед е контроверзна.³⁰ Се работи за фактот што таа во исто време и дестабилизира и стабилизира, и тоа го прави како паралелен процес, се разбира, доколку политичкиот пат е чист, политичката волја јасна, а не постојат двојни игри и вештачки препреки во политичкиот кампус кој го движи процесот. Во спротивно, процесот е осуден на неуспех. Во оваа насока, потреба и обврска на современите демократии е да го стават под што поголем обем на контрола клучниот сектор – безбедносните служби, за да се избегнат лошите искуства што со дел од нив граѓаните ги имаа во минатото.³¹

Се чини, најголем невидлив непријател на транзиционата правда и правдата во целина е тивкиот конспиративен пакт меѓу авторитарниот шпиц на „заробеното и парализирано“ општество и тивките поддржувачи со кои настојува да е во постојана „популистичка прегратка“. Идеологијата на малограѓанска апологија и интелектуален и економски конформизам е погонот за одржување на заробеното и парализирано општество.³² Таквото општество и вистинската заедница се антиподи. Затоа силите кои стојат зад заробеното и парализирано општество работат на создавање фрагментирана, раскршена поддршка од внимателно одбрани целни групи, клиентелистички ориентирани кон материјален бенефит. Овој слој на „неидеолошки“ одработувачи се подготвени да „ризикуваат“ сè за бенефит, знаејќи дека политиката на спрегите и материјалното секогаш може да ја суспендира, па и да ја поткупи правдата. Првиот симптом на неефикасност, кој потоа ги зајакнува овие спреги, се пројавува токму преку недостатокот на политичка волја³³ за спроведување реален парламентарен надзор врз клучните полуги на моќта во младите демократии.³⁴

Транзиционата правда подразбира нелинеарен приод кон нејзината временска димензија на примена. Тоа значи дека секогаш кога има мутација на демократскиот концепт на владеење, кој значи пенетрација и кршење на основните човекови

30 Offe, C., Disqualification, Retribution, Restitution: Dilemmas of Justice in Post-Communist Transitions, *Journal of Political Philosophy*, 17 (1993).

31 Фран Вишнар, Шлијунажа и контрашпијунажа - од КГБ до УДБА, Алфа. Загреб, 1991

32 „Заробената држава“ се појавува во повеќе транзициони земји, па и во сегменти на демократски стабилни држави, како вид на системска политичка корупција во којашто приватните интереси значително влијаат на процесите на донесување државни одлуки во своја полза. Терминот „заробена држава“ за првпат беше користен од Светската банка, 2000 година (Policy Research Working Paper 2444), за да се опише транзицијата во одредени централно азиски земји од советскиот комунизам. Тоа е состојба кога мали корумпирани групи го користат своето влијание врз владини службеници за соодветно донесување на владини одлуки со цел да ги зајакнат сопствените економски позиции. Сродни термини се заробена економија, односно регулаторна заробеност (клиентелистичка политика) која се јавува кога повеќето или сите придобивки одат кон некој единечен, разумно мал интерес (на пр., индустрија, професија или локација), но повеќето или сите трошоци се на товар на голем број луѓе.

33 Aucoin, L. and Babbitt, E., *Transitional Justice: Assessment Survey of Conditions in the Former Yugoslavia*, UNDP Serbia, Belgrade, 2006

34 Parliamentary oversight of Security and Intelligence Agencies in the EU, Aidan Wills, Mathias Vermeulen and oth., Brussels, June 2011.p



права и слободи, концептот на транзициска правда се наметнува како нужен во преиспитување на минатото, со цел општеството да се движи напред. Транзиционата правда е нужна за креирање на т.н. „прогресивна историја“. Крајната цел на прогресивната историја е да понуди избор меѓу различните вистини за минатото, како и да ја реконструира сегашноста и иднината на општествата во транзиција. Транзиционата правда е средство за психолошко ослободување на граѓаните од репресивното минато и митовите кои ги креираше. Транзиционата правда оди длабоко во политичката меморија на постраниците општества, оневозможувајќи им на политичарите да манипулираат со неа. Истовремено, таа е средство низ кое ќе се гарантира дека минатото нема да се возобнови и треба да ги зацели раните од минатото со цел државата да се движи кон иднината.

Потребата од проверка на јавниот сектор

Ветингот се однесува на „процеси за проценка на интегритетот на една личност како средство за утврдување на неговата соодветност за јавно вработување“.³⁵ Ветингот може да се примени на лица кои веќе имаат работни места во јавни услуги, вообичаено во постконфликтни, поставторитарни или други транзициони контексти, со цел да се отстранат лицата одговорни за воени злосторства, злоупотреби на човековите права, корупција или други активности што ги прават несоодветни за јавна служба. Ригорозноста на процесот на проверка³⁶ варира во зависност од степенот на ризик или чувствителност на позицијата. Основното проверување вообичаено вклучува проверка на официјалните податоци и записи. Позициите со поголема одговорност и ризик честопати бараат кредитни и финансиски проверки, интервјуа со лицето што се проверува, интервјуа со луѓе запознаени со лицето и проверки во заднина на луѓе кои живеат во истото домаќинство.³⁷

Процесите на ветинг мора да бидат дизајнирани да одговараат на контекстот во којшто ќе се користат, а со оглед на девет основни прашања. Во однос на целите, треба да се одговори кои се институциите и позициите што треба да се проверат. Во однос на критериумите, треба да се даде одговор за тоа какво лошо однесување се проверува. За санкциите кои треба да следат, потребно е одговор што ќе се случува со лицата кои биле позитивно верифицирани. Кога се говори за дизајнот

³⁵ Duthie, Roger, 2007, "Introduction", in Mayer-Rieckh, A. and de Greiff, P., eds., 2007, *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, International Centre for Transitional Justice, Social Science Research Council, New York, USA

³⁶ UN (2006); Moira Lynch, 'Purges', in Lavinia Stan and Nadya Nedelsky (eds). *Encyclopedia of Transitional Justice* (CUP 2013) 61.

³⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2006, 'Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Vetting - An Operational Framework', United Nations, New York and Geneva <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf> [пристапено на 21 март 2020]

– кој е видот, структурата и процедурите на процесот на проверка, а во однос на опсегот – колку луѓе биле предмет на скрининг проверка; односно колку луѓе се санкционираат. За тајмингот и времетраењето на ветингот треба да се одговори на прашањето кога ќе се случи проверката и колку ќе трае таа. Секако, треба да се даде одговор и на оправданоста на проверката, во смисла како се оправдува ветингот и кои се причините за негово спроведување. И на крајот, треба одговор и за кохерентноста на процесот, во насока – каква е поврзаноста на ветингот со другите мерки на институционална реформа, и каков му е односот со другите мерки на транзициона правда.³⁸

Во оперативниот водич на УНДП од 2006 година, посветен на ветингот на јавните службеници, наведени се изборите што мора да се направат во процесот: да се врши проверка на сите позиции во една организација или само на некои од нив; да се проверат и да се отстранат тековните вработени, или од сите да се бара да аплицираат за своите позиции и да бидат реименувани на генерален конкурс³⁹; да се направи ветинг на вработените кои работат во моментот, или само на новите назначувања, трансфери или унапредувањата; да се воспостави ад-хок механизам за процесот на проверка или да се користат воспоставени процеси таму каде што е соодветно. Притоа, се предлага методологија за дизајнирање на процесот на проверка, кој ги вклучува следниве чекори: да се информира и консултира јавноста; да се воспостават приоритети за проверка и да се избере тип на ветинг; да се дефинираат критериумите и резултатите од ветингот; да се развие механизмот; да се почитуваат меѓународните процедурални стандарди.⁴⁰

Расчекор меѓу очекувањата и остварувањето на транзициска правда

Подемот на криминалот е уште еден од вообичаените транзициски проблеми кој принудува многу влади да се фокусираат на секојдневниот криминал наместо да се фокусираат на најлошите злосторства во претходниот период на репресија и конфликт. Во Република Македонија релативно благонаклонетото гледање на претходниот социјалистички систем, во кој беше стекната и државноста, резултираше со мека трансформација без реално соочување со ригидните фактори и недемократски последици, кои се вградија во новиот демократски поредок.

³⁸ Mayer-Rieckh, A. and Pablo de Greiff, P., eds., 2007, 'Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies', International Centre for Transitional Justice, Social Science Research Council, New York, USA

³⁹ На пример, во Босна и Херцеговина беа прифатени двата приода: проверка во полицијата и повторен избор во правосудството. Види: Annex 6 of the OECD DAC Handbook on Security System Reform, in UNDP 2006.

⁴⁰ UNDP, 2006, 'Vetting Public Employees in Post-conflict Settings: Operational Guidelines', United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery <http://www.ictj.org/static/Vetting/UNDPVettingGuidelines.pdf> [пристапено на 20 декември 2019]



Во најголемиот број посткомунистички држави, трансформацијата беше далеку покатегорична. Сепак и таму, новите демократски поредоци се соочија со фактот дека клучните докази за злосторства во минатото најчесто недостасуваат или се уништени, што дополнително ги комплицира обвиненијата и пресудите.⁴¹ Покрај тоа, сведоците на криминалот сè уште се плашеа да сведочат на суд заради реални или замислени закани за нив или за членовите на семејството. Се случија и правни пречки за остварување на правдата, во форма на закони за амнестија, истекување на роковите за жалби или недоследности во позитивното државно право што спречуваат судење за одредени категории на кривични дела. Сиромаштијата, исто така, може да биде ендемична карактеристика на транзицијата, што дополнително ја комплицира оправданоста на скапите судења пред јавноста. Сепак, во општества како македонското, кое е во перманентна и неуспешна транзиција, а во кое се случуваа масовни повреди на човековите права, историјата ќе се повторува сè додека не изнајде одговор.⁴²

Силите кои треба да ја изнајдат правдата не се секогаш обесправените. Идејата за правда ретко им служеше на сиромашните, кои најчесто бараат добротворност од посланите. Напротив, циничното повикување на права најчесто доаѓа од страна на оние што се на власт, и тоа не беше само феномен од 20 век, туку датира од Magna Carta, од страна на моќните актери што ја дефинираат историјата на правата. „Иако голем број алтруистички и добронамерни лица се спротивставија на ропството, експлоатацијата и злоупотребата и повикаа на хуманост кон ранливите групи и послабите членови на општеството – правата вообичаено ги бараа оние што се доволно силни за да ги бараат. Моќните барони во 1215 година, напредната буржоазија од осумнаесеттиот век и новите политички елити во 1948 и 1989 година ја усвоија идејата за права во време кога тоа би можело да ги поттикне нивните интереси. Откако тие самите за себе си обезбедуваат пристап до моќта, честопати ја напуштаат идејата за права.“⁴³

Сите погоре наведени реалности помагаат да се објасни диспропорцијата меѓу големата побарувачка и нискиот капацитет или волјата за задоволување на правдата. Фриман укажува на најмалку три непосредни последици, кои заедно служат како интелектуални и оперативни почетни точки на современата транзициска правда.⁴⁴

41 Марија Михалк, пратеничка во Бундестагот, Зошто соочувањето со минатото е актуелно и 20 години по падот на сидот? Политичка мисла број 27, 2009 г. „20 години по падот на Берлинскиот ѕид“, во издание на Фондацијата Конрад Аденауер и Институтот за демократија „Societas Civilis“ <https://idscs.org.mk/mk/politichka-misla/> [пристапено на 5 јануари 2020]

42 Доктрина на вечното повторување, промовирана уште во антиката од Полибије, преку Макијавели, па сè до современите автори. „Хегел има некаде спомнато дека историјата се стреми да се повторува. Само заборава да додаде дека првиот пат како трагедија, а вториот пат како фарса.“ К. Маркс - *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (1852), in *Marx Engels Selected Works*, volume I, p. 398

43 Osiatyński, W. (2009). *Human Rights and their Limits*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://epdf.pub/queue/human-rights-and-their-limits.html> [пристапено на 7 јануари 2020]

44 Freeman, Mark, 2006, "Truth Commissions and Procedural Fairness", Cambridge University Press, New York, USA.

Првата последица е практично загарантираната „несовршена“ или „манлива“ правда. Имено, системот на кривично право е дизајниран да се справи со криминалот како нешто што се случува ретко и во посебни прилики. Но, кога криминалот станува правило, како што се случува во време на репресија или судир, ниту еден судски систем не може да се справи со акумулираните случаи, особено системот на земја во транзиција.

Втората последица е фактот што судството не може самостојно да се бори против многуте масовни и систематски прекршувања на човековите права во минатото. Одговорите на судството треба да бидат придружени со несудски одговори.

Трета последица е разбирањето дека правдата не може да се постигне во услови на политички вакуум, и дека таа мора да се усогласи со другите цели од јавен интерес, како што е консолидирање на мирот и демократијата, економскиот развој и обезбедување на јавната безбедност. Така, можноста да се постигне правда се зголемува кога постојат мирот и демократијата, а се намалува кога ги нема.

На трите погоре наведени последици во контекстот на транзициска правда во Република Македонија треба да се гледа двојно: како справување со последиците од социјализмот, и како способност за справување со последиците од транзиционите масовни повреди на човековите права, што во етапи доведува до заробеност и парализираност на општеството. Генерално, може да се каже дека македонското општество е во континуиран расчекор на она што значи потреба за справување со транзициона последица и потребата да се решаваат „државни прашања“. Така, последиците од социјализмот беа супституирани со стекнувањето државност и битката за меѓународно признавање. Транзиционите последици од приватизацијата беа супституирани со форсираната потреба од меѓународна интеграција во ЕУ и НАТО и со меѓуетничкиот конфликт, што сè заедно реферираше кон првенствена стабилност и сигурност (погоре наведената трета последица – мир и демократија). И конечно, последиците од заробеното и парализирано општество беа буквално супституирани од интеграцијата во ЕУ и НАТО, давајќи апсолутен примат на меѓународната интеграција на земјата преку склучување спогодби за решавањето на прашањето со името на државата и другите отворени меѓусоседски прашања.⁴⁵ Државните активности за справување со криминалот и другите последици се под сенката на интересите од покрупните политичко-интегративни процеси... Во однос на првата последица, повеќе од јасен е фактот што судството само по себе не може да пристапи кон решавање на наталожени транзициони прашања. Тука, владата, но и парламентот, треба да демонстрираат јасна и недвојбена политичка волја за заедничко институционално решавање на транзиционата неправда и

⁴⁵ https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna_sporodba_makedonija_grcija.pdf; https://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor_Za_Prijatelstvo_Dobrososedstvo_Sorabotka_Megju_Republika_Makedonija_I_Republika_Bugarija.pdf, [пристапено на 5 јануари 2020]



правото на вистина.⁴⁶ И конечно, основен елемент на транзиционата правда е фактот што не може ист транзиционен персонален состав да биде значаен дел од 'институционалните носители' на интеграцијата и реформите кон европските вредности. Во оваа смисла е и отворањето на прашањето за вентинг и за начинот на неговото спроведување, за што погоре беа наведени и девет основни прашањата кои треба да се одговорат пред и во текот на неговото спроведување.

Обврските на Република Северна Македонија произлегуваат и од Заклучоците на Советот за Акционен план за човекови права и демократија 2015 – 2019, донесени од Советот на Европската Унија на 20 јули 2015 година, активност 22 (б), која се однесува на заложбата за развој и спроведување на политиката на ЕУ за транзициска правда, и следствено донесената „ЕУ рамка на политиката за поддршка на транзициската правда“, каде што се препорачува ова прашање да се отвори во раната фаза, за време на преговорите за пристапување (Политички критериуми и Поглавје 23), со цел да се обезбеди доволно време за видлив напредок. Во глава V на овој документ, насловен „Мерки за спроведување на европската рамка за поддршка на транзициската правда“, точка 7. „Транзициска правда во политиката на проширување на ЕУ“ е наведено дека ЕУ смета оти транзициската правда треба да биде приоритет за земјите кандидати и потенцијални кандидати.

Основни обврски за човековите права и механизмите на транзициска правда

Согласно правната доктрина за транзициската правда, пресудите на ЕСЧП и документите на ООН, сите држави имаат пет основни обврски за човековите права. Тоа се: преземање чекори за спречување на кршење на човековите права; спроведување сериозни истраги за случаи кога се случиле вакви кршења на човековите права; идентификување на жртвите и сторителите на кршењето на човековите права; утврдување соодветна казна за одговорните за овие дела и обезбедување репарации за жртвите.⁴⁷

Земени заедно, овие заложби претставуваат концизна синтеза на теоретските основи на транзициската правда. Во практиката, овие обврски се спроведуваат преку четири главни механизми: кривично гонење, комисији за вистина, програми

⁴⁶ ОН Комисија за човекови права, Резолуција за човекови права 2005/66, „Право на вистина“. Резолуцијата беше донесена без гласање. Резолуцијата ја повикува Канцеларијата на високиот комесар на ООН за човекови права „да подготви студија за правото на вистината, вклучувајќи информации за основата, обемот и содржината на правото според меѓународното право, како и најдобрите практики и препораки за ефективно спроведување на ова право ... available at: <https://www.refworld.org/docid/45377c7d0.html> [accessed 6 January 2020]

⁴⁷ Пресуда на Интерамериканскиот суд за човекови права од 1988 година во случајот Веласклез - Родригез против Хондурас. Суштината на оваа пресуда во правната практика беше експлицитно потврдена со подоцнежните пресуди на Европскиот суд за човекови права и разните документи на ООН, како што е извештајот од 2004 година на Генералниот секретар за „Владеење на правото и транзициската правда во конфликтните и постконфликтните општества“.

за репарации и програми за ветинг. Пожелно е кривичното гонење да биде на национално ниво, каде што има најголем потенцијал да придонесе за спречување на криминалот и да ја врати довербата кај граѓаните во остварливоста на правда и владеењето на правото.⁴⁸ Комисиите за вистина се привремени истражни тела, фокусирани на жртвите, основани и овластени од државата, со примарна цел да ги испитаат и да известуваат за клучните периоди на кршење на човековите права, како и да предлагаат форма на надомест за масовната злоупотреба на човековите права и мерките за спречување овие прекршувања да не се повторуваат и во иднина. Програмите за репарација се вонсудски методи чија примарна цел е да придонесат за санирање на материјалните и моралните последици од кршењето на човековите права.⁴⁹

Кривичното гонење за криминалот и репресиите има најголем потенцијал да придонесе за спречување на иден криминал и да ја врати довербата кај граѓаните за остварливоста на правдата и владеењето на правото.⁵⁰ Од друга страна, современите програми за репарација на жртвите на репресијата вообичаено вклучуваат материјална компензација за жртвите и нивните семејства, заедно со привилегиран или посебен пристап до одредени јавни или приватни услуги, како што се здравствената заштита, пензиите и образованието. Ваквите програми сè повеќе вклучуваат различни симболични форми на репарации, вклучително и спомен-обележја за зачувување на почитта и сеќавањето на жртвите.⁵¹ Целта на политиката за репарација е да се овозможи, во најмала рака, политичко помирување. Кога државите се вклучуваат во преговори со жртвите, се отстранува виктимизацијата од „светото, никогаш да не биде забораено“ во сферата на политичко договореното.⁵² Помирувањето е еден од најсложените и најспорни концепти во научната расправа за транзициската правда и веројатно е и најтежок за мерење емпириски.⁵³ Но, во оваа смисла е и најголем предизвик и може да одигра најголема улога. Притоа, за да биде ефективно треба да ги опфати сите актери симултано, одгоре-надолу и обратно.⁵⁴ Помирувањето може да биде најкорисно проучено како процес отколку како цел. Методолошките анализи вклучуваат специфицирање на концепт на помирување што е доволно тесен за да

48 Elster, J., (1998), Coming to Terms with the Past. A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy, *Archives Europeennes de Sociologie*, 39(1):7-48. Во расправите често се наидува на недоразбирања, кои се последица на неутврдените граници меѓу општествено-моралниот аспект на соочувањето со минатото и кривичноправните аспекти.

49 Jeffrey Olick and Brenda Coughlin, "The Politics of Regret," 2003

50 Roy L. Brooks, *When Sorry Isn't Enough*, New York University Press, 1999

51 Janna Thompson, *Taking Responsibility for the Past: Reparation and Historical Injustice*, Cambridge: Polity Press, 2002

52 Maier, Charles S. "Overcoming the Past? Narrative and Negotiation, Remembering, and Reparation: Issues at the Interface of History and the Law." In *Politics and the Past: On Repairing Historical Injustices*, edited by John Torpey. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

53 Elin Skaar, *Reconciliation in a Transitional Justice Perspective*, Chr. Michelsen Institute, *Transitional Justice Review*, Vol.1, Iss.1, 2012, 54-102

54 Bar-Tal, Daniel and Gemma H. Bennink 2004. The Nature of Reconciliation as an Outcome and a Process, in: Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.). *From Conflict Resolution to Reconciliation*. Oxford: Oxford University Press, 11-38.



може да се мери преку случаи и да се овозможи да помине доволно време пред да се измери влијанието на механизмите за коишто се претпоставува дека ќе донесат помирување.

Заклучок и препораки

1. Големите очекувања од почетокот на транзицијата во Република Северна Македонија на крајот се претворија во зголемени фрустрации и разочарувања. Низ целиот транзиционен период, кој практично сè уште не е завршен, функционирањето на „поредокот и институциите“ како повеќе да создава чувство на правна несигурност отколку на сигурност и владеење на правото.

Вообичаено, повторувањето на историјата им се случува на општества кои чесно не се соочиле со темните петна на своето минато, или, пак, станува збор за општества кои имаат дефицит на стабилност поради внатрешни поделби и слаби институции и демократичност, дефицит кој мора постојано да го менаџираат со надворешна меѓународна помош. А можно е да се во прашање и двата фактора заедно, и сето тоа значително да корелира со состојбата во Република Северна Македонија. Фактот што транзицијата сè уште трае, што реформите немаат резултати и завршница, што правната несигурност е сè уште висока, а стандардот на граѓаните долги години е низок, покажува дека трансформацијата на системот во насока на зацврстување на демократските и институционалните капацитети во Република Северна Македонија е сè уште невозможна мисија.

Врз основа на погоре изложените сознанија од истражувањето, разработката и дискусијата, може да се идентификуваат елементите кои ја потврдуваат хипотетската рамка дека враќањето на довербата во институциите, нивно ослободување и функционалност, заедно со враќањето на правната сигурност е комплементарно со соодветната примена на транзициски мерки, приспособени на условите во РС Македонија, при што клучен фактор е постигнување на заедничка политичка волја. Постигнувањето одржлива политичка волја, заемна доверба и ефикасен политички дијалог меѓу власта и опозицијата, би можело да се оствари со соодветен модел на помирување. Се чини дека само со овој модел може да се превенираат можните политички злоупотреби на примената на транзициските мерки. Во поширок контекст, со оглед на предолгото траење на транзицијата, и нејзината неуспешност, потребна е нова парадигма, своевиден 'game changer' модел. Би било добро овој модел конечно да дојде од политичкото рацио и зрелоста на нацијата. Од независноста наваму, моделите на големи договори (Рамковен и Пржински) се случуваа по интернетички, односно интраетнички конфронтации. Меѓусоседски договори се случуваа врз

основа на притисок, како услов за евро-атлантска интеграција. Ваков робустен надворешен притисок за доследно владеење на правото, односно иницијатива за внатрешна стратешка усогласеност засега нема.

Подолу се наведени рамките во коишто се движат варијаблите, разработените елементи и синтезата во основниот заклучок.

2. Некои анализи тврдат дека елитистичката смена на режимот во Република Македонија влијаела негативно врз реформите во текот на транзицијата. Оценката е направена врз основа на степенот на поврзаност меѓу начинот на промена на режимите и нивната демократизација од страна на аналитичарите од третиот бран на демократизација на земјите од јужна Европа и на студиите за земјите од поранешниот комунистички свет.
3. Теоретската дискусија за примената на транзициските мерки утврди неколку променливи варијабли од кои зависи каков ќе биде процесот. Значи, зависи од начинот на предавањето на власта, односно дали претходната власт тоа го направила доброволно (од тоа зависи дали има и кривично гонење) и исто така, од крутоста на поранешниот режим (во вакви системи имаме одбирање на т.н. пат на заборавување на минатото). Дали, пак, соочувањето со минатото ќе се случи порано или подоцна во транзициониот период зависи и од факторот политичка борба. Овој приод е надграден и преку факторот дали транзициската мерка станала и важна алатка во меѓусебната политичката борба, односно дали станала горливо политичко прашање. Тука треба да се додаде и факторот какви се мотивите на поддржувачите, но и на противниците. И конечно, теоријата го издвојува прашањето дали ќе се навлезе во спирала на меѓусебни дискредитации на политичките опоненти. Не постои идеална корелација меѓу видот на транзиција и формата на транзициона правда која треба да се примени. Следењето на концептот на транзициската правда не слабеа со текот на времето. Причината за ова лежи во фактот што транзициската правда секогаш се врзува за одредени (исклучителни) политички услови во коишто државата е вклучена во ситуации на кршења на човековите права, а кои не секогаш се откриваат веднаш. Поточно, нивното откривање секогаш е врзано за промените на политичките системи, или промените во конституирањето на власта.
4. Ветингот е најмалку обработена тема кај нас и сега се најавува негово воведување. Во однос на другите мерки за трансформација и соочување со минатото имаше различен приод и вреднување. Денационализацијата, исто така, теоретски не е значително обработена, но во практиката единствено таа има значителна примена. Приватизацијата беше сложен процес кој долго се спроведуваше и во еден дел остави горчлив вкус на неправичност.



Контроверзната лустрација отиде од една во друга крајност. Различните приоди и искуства кон секоја од мерките укажуваат дека нивната примена и улога најмногу зависи од моменталната политичка констелација и интереси, и, секако, од погоре наведените варијабли.

Стандардната програма за „ветинг“ вклучува три основни фази: регистрација во програмата, што може да биде задолжително; проценка на примена врз основа на обезбедени информации, обрасци за саморегистрација или информации добиени од веродостојни независни извори; и сертификација за оние за кои се смета дека можат да работат во одредени јавни институции. Оваа стандардна, фазна програма се препорачува и за условите во Македонија, се разбира, само доколку постои јасна политичка волја за тоа.

6. Во Република Северна Македонија, владата, но и парламентот, треба да демонстрираат јасна и недвојбена политичка волја за заедничко институционално решавање на транзиционата неправда. Може да се заклучи дека постоењето, односно непостоењето на политичка волја е клучно за воведување на која било мерка. Враќањето на довербата во институциите подразбира воспоставување одржлив систем на заштита на човековите права и правна сигурност која нема да дозволи повторување на повредите на правата и слободите. Овој систем не треба да зависи од политичките потреси и од партиските пресметки. Одржувањето на вака воспоставената стабилност е клучна за вкупните перспективи на државата. Од своја страна, основен елемент на транзиционата правда е фактот што не може истиот транзиционен персонален состав да биде значаен дел од „институционалните носители“ на интеграцијата и реформите кон европските вредности.
7. Парадигмата на транзициската правда се има развиено во текот на изминатите три декади, и се фокусира на еден сет на конкретни мерки со кои се прави обид за справување со злоупотребата на човековите права. Во Македонија, постапувањето по ова прашање како постојано да е во расчекор со повисоките интереси на државата и интеграциите. Истовремено, во функционирањето на политичкиот систем, перзистира состојба на перманентна партиска конфронтација. Во оваа насока, се препорачува изготвување на соодветен транзициски модел на помирување кој би можел да доведе со стабилизација на поредокот и до одржлив политички дијалог меѓу клучните чинители, а со кој би направил ефикасен приод за справување и со големите државни и со „помалите“ прашања на почитување на човековите права. Оваа препорака оди над целите на дневната политика и изборните циклуси, ги сумира внатрешните слабости и карактеристики на земјата, а е една од транзиционите мерки. Од друга страна, редовното кривично гонење на криминалот и сторените репресии, заедно со тековни акти и програми за репарација на жртвите, има најголем потенцијал да

придонесе за спречување на институционална заробеност и парализираност, на иден криминал и да ја врати довербата кај граѓаните за остварливоста на правдата и владеењето на правото. Во оваа смисла и останатите елементи, историското паметење, непречениот пристап и остварување на правото на вистина од страна на граѓаните и општеството во целина, и мерките и гестови на извинување од страна на државата, заедно со стремежот кон правда и потврдување на неприкосновената вредност на човековите права во Република Северна Македонија се клучни за развојот на општеството, за неговата стабилност и превенција од можни идни злоупотреби на политичката моќ и масовни повреди на човековите права

Библиографија

1. OECD (2015) Expert Roundtables on Equal Access to Justice, Background Notes
2. Симонида Кацарска, Промена на режимот и транзиција – случајот на Република Македонија; Политичка мисла број 27, 2009 г. „20 години по падот на Берлинскиот ѕид“, Фондација Конрад Аденауер и Институт за демократија „Societas Civilis“ http://www.idscs.org.mk/images/stories/politicka_misla/politicka_misla_27.pdf.
3. Испитување на јавното мислење на граѓаните во Македонија во период од 15 ноември до 1 декември 2019 година, кое за МЦМС и ИДСЦС го спровела агенцијата М-проспект. <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/анкета-гласачки-ставови-и-перцепции-3/>
4. Гордана Силјановска-Давкова, Современи “модели” на организација на власта: дилеми и предизвици, Zbornik, Pravni Fakultet Zagreb, 61, (2) 365-389 (2011)
5. Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, September 1, 2000. <http://papers.ssrn.com/abstract=240555>
6. Славко Милосавлевски, Источна Европа меѓу егалитаризмот и демократијата (Eastern Europe between Egalitarianism and Democracy, author’s translation), Скопје Љуботен, 1993 стр.144.
7. Јасна Котеска „Комунистичка интима“, Скопје, Темплум 2008.
8. Никола Узунов, „Преструктурирањето на стопанството на Република Македонија во периодот на економската транзиција“, Зборник, Економската транзиција во Македонија и Бугарија, Македонска академија на науките и уметностите, 1997: 47-58
9. „АМК МАКДИЗАЈН“, Скопје, <http://manu.edu.mk/wp-content/uploads/2017/10/економска-транзиција-во-мк-и-бг.pdf>
10. Извештај на Републичката (државна) изборна комисија за спроведени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 1994 година, 8 ноември 1994 година, бр. 30-283.



- http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Парламентарни%20избори%201994/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20од%20парламентарни%20избори%201994_ДИК.pdf
11. Herbert Kitschelt, "Strategic Conduct of Postcommunist Successor Parties" in John Ishiyama and Andras Bozoki ed. *The Communist Successor Parties of Central and Eastern Europe* (New York: M.E. Sharpe, 2002) p.24-25.
 12. Michael McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship," *World Politics* 54 (January 2002) p.234.
 13. Fischer, Martina *Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice*, in 'Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II' eds. B. Austin, M. Fischer, H. J. Giessmann, Barbara Budrich Publishers, Opladen/Framington Hills, pp. 406-430
 14. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary-General*. UN Security Council S/2004/616, 23 August 2004
 15. Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics*, vol. 2, no. 3, 1970, pp. 337–363. JSTOR, www.jstor.org/stable/421307.
 16. Boeri, T. (1994). "Transitional' unemployment", *Economics of Transition*, Volume 2 (1), 1-25 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006, 'Vetting and the Security Sector'
 17. Offe, C., Disqualification, Retribution, Restitution: Dilemmas of Justice in Post-Communist Transitions, *Journal of Political Philosophy*, 17 (1993).
 18. Ivan Krastev, "The Inflexibility Trap-Frustrated Societies, Weak States and Democracy," Available at <www.ned.org/reports/balkansFeb2002.html>.
 19. Andrew Rossos, 'The Macedonian Question and Instability in the Balkans,' in Norman N. Naimark and Holly Case, ed. *Yugoslavia and its Historians*, Stanford, (CA: Stanford University Press, 2002). Also Loring M. Danforth, *The Macedonian conflict*, (Princeton: Princeton University Press, 1995).
 20. John A. Hall, "In Search of Civil Society" in John A. Hall (ed) *Civil Society-theory, history and comparison*, (UK: Polity Press, 1995) p.22.
 21. Elster, Jon. 2004. *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 22. Francisco, Ronald A. 2000. *The Politics of Regime Transitions*. Boulder, CO: Westview Press.
 23. Kritz, Neil J., ed. 1995. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes—General Considerations (Vol. 1)*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
 24. Elin Skaar, *Reconciliation in a Transitional Justice Perspective*, Chr. Michelsen Institute, *Transitional Justice Review*, Vol.1, Iss.1, 2012, 54-102
 25. Gail R. Farley, *Lustration, Decommunization, and European Union Enlargement 2004*, *Political Science* 595, Independent Research Project.
 26. Genn, H. (1999), *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Hart, Oxford

27. Michnik, Adam, and Havel, V. 1993. "Justice or Revenge?" *Journal of Democracy* vol. 4, no. 1, pp. 20-27.
28. Duthie, Roger, 2007, "Introduction", in Mayer-Rieckh, A. and de Greiff, P., eds., 2007, *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, International Centre for Transitional Justice, Social Science Research Council, New York, USA
29. Mayer-Rieckh, A. and Pablo de Greiff, P., eds., 2007, 'Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies', International Centre for Transitional Justice, Social Science Research Council, New York, USA
30. UNDP, 2006, 'Vetting Public Employees in Post-conflict Settings: Operational Guidelines', United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery <http://www.ictj.org/static/Vetting/UNDPVettingGuidelines.pdf>
31. Freeman, Mark, 2006, "Truth Commissions and Procedural Fairness", Cambridge University Press, New York, USA.
32. UN Resolution 2005/66, "Right to the Truth."
33. Пресуда на Интерамериканскиот суд за човекови права од 1988 година во случајот Веласклез - Родригез против Хондурас.
34. Pleasence, P., Balmer, N. J. and Sandefur, R. L. (2013) *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies
35. Stevenson, B. (2014) *Just Mercy: A Story of Justice and Redemption*. New York: Spiegel & Grau.
36. Августин, А., (2008), *Култура*, Скопје.
37. Aristotel, (1970) *Nikomahova etika*, Beograd.
38. Gibson, James L (2006) The contribution of truth to reconciliation: Lessons from South Africa. *Journal of Conflict Resolution* 50(3): 409-432.
39. Teitel, Ruti G. "Transitional Justice". Oxford: Oxford University Press, 2000.
40. Teitel, Ruti G (2003) Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal* 16: 69-94
41. Tricia D Olsen, Leigh A Payne and Andrew G Reiter, Transitional justice in the world, 1970-2007: Insights from a new dataset, *Journal of Peace Research* 2010 47: 803. The online version of this article can be found at: <http://jpr.sagepub.com/content/47/6/803>
42. Jeffrey Olick and Brenda Coughlin, "The Politics of Regret," 2003
43. Roy L. Brooks, "When Sorry Isn't Enough", New York University Press, 1999
44. Janna Thompson, "Taking Responsibility for the Past: Reparation and Historical Injustice", Cambridge: Polity Press, 2002



КРАТКИ БИОГРАФИИ



Вера Димитриевска

има професионално искуство во областа на социјалните науки и хуманизам, со специјален фокус на социјална и здравствена заштита во последните 15 години. Има изградено големо искуство во НВО секторот во Република Македонија, на Балканот и во Холандија, работејќи како менаџер на социјални програми и проекти во ФООМ – Сорос фондација во Скопје, ГТЗ, УНДП, УНФПА, швајцарската фондација од Будимпешта – Terre des Hommes. Моментално е во финална фаза на својот докторат на Универзитетот во Гронинген, Холандија. Како програмски менаџер и истражувач во последните 7 години, со доверба спроведува и е лидер на повеќе истражувачки проекти од областа на социјална заштита и поседува аналитички и методолошки вештини за спроведување и анализа на истражувања, проценка на потребите, мапирање на состојбите за ранливи групи во Македонија и во регионот.

vdimitrievska@gmail.com



Д-р Димитар Ковачевски

е вонреден професор и раководител на Катедрата за маркетинг на Факултетот за деловна економија и менаџмент на Универзитетот Американ колеџ – Скопје. Доктор е на економски науки, има завршено образовна програма за извршни директори на Универзитетот Харвард во САД, а по успешното завршување на Европскиот претприемачки колоквиум на Техничкиот универзитет во Минхен стана ЕФЕР ЕЕЦ алумни.

Во текот на неговата професионална кариера бил назначуван на голем број извршни менаџерски позиции.

dimitar.kovachevski@uacs.edu.mk

Прегледна научна статија
УДК: 658.8:614.1/.2].01
658.8:614.1/.2(497.7)

Вера Димитриевска
Димитар Ковачевски

ПЕРСПЕКТИВИ И ПРЕДИЗВИЦИ ЗА МАРКЕТИНГ ВО ЗДРАВСТВОТО

АНАЛИЗА НА ПРЕГЛЕД НА ТЕКОВНИТЕ КОНЦЕПТИ И ФАКТОРИ

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

59



Вовед

Здравствениот маркетинг во јавните здравствени системи привлекува големо внимание. Овој нов концепт, кој се користи главно во деловниот сектор во последно време, стана важна алатка во испораката на здравствени услуги. Со приватизацијата на здравствениот сектор во многу земји, маркетинг активностите добија силен поттик, иако маркетингот има важна улога и онаму каде што не се спроведува приватизација.¹ Исто така, со проширувањето на револуцијата во новите информациски и комуникациски технологии, овој традиционално резервиран сектор беше поттикнат да се отвори кон различните засегнати страни и, што е најважно, кон пациентите/клиентите. Здравствен маркетинг означува систематизирана примена на маркетинг принципите во рамките на многу широкото, хетерогено и сложено поле на здравството.²

Сепак, за која било здравствена програма или проект да биде успешен, потребно е учество на потрошувачите или во овој сектор – на пациентите. Натаму, во поширока смисла, концептот за здравствен маркетинг истовремено настојува да стигне до лица кои се здрави и сакаат да останат така, како и до поединци кои се болни и сакаат да го вратат своето здравје што подоцна го обликува нивното однесување.^{3,4,5} Од практична и теоретска перспектива, здравствениот маркетинг е комплексно институционално опкружување кое е натаму усложнето со вообичаено различните ставови и приоритети на потрошувачите и давателите на здравствени услуги, при што заедничка им е недоумицата околу одлуката што треба прво да дојде – хуманистичкиот пристап, имено, благосостојба на пациентот или профитот.⁶ Научниците забележале две спротивставени мислења во однос на овој концепт. На пример, она што му е значајно на потрошувачот или пациентот може понекогаш да се разликува од она што му е значајно на давателот на здравствени услуги. Според тоа, кога здравствениот систем не ги исполнува очекувањата на пациентите, на кои здравствениот систем треба да им служи, тој не може да функционира со максимална ефективност и ефикасност.⁷

1 Proctor, T. *Internal marketing and its basis for sound customer relationship management*. *Journal of Management & Marketing in Healthcare*, 3(4), (2010), 256–263. doi:10.1179/175330310x12918040319658

2 Crié, D., & Chebat, J.-C. Health marketing: Toward an integrative perspective. *Journal of Business Research*, 66(1), 123–126. doi:10.1016/j.jbusres.2012.09.002

3 Berry, L. L., & Bendapudi, N. Health care: A fertile field for service research. *Journal of Service Research*, 10(2), (2007), 111–122.

4 Lega, F. Developing a marketing function in public healthcare systems: A framework for action. *Health Policy*, 78(2–3), (2006) 340–352.

5 Stremersch, S., & Van Dycck, W. Marketing of the life sciences: A new framework and research agenda for a nascent field. *Journal of Marketing*, 73(4), (2009), 4–30.

6 Entoyen A, Tollen L. Competition in healthcare: it takes systems to pursue quality and efficiency. *Health Aff* 2005;24:420–33.

7 Stoline A, Weiner K. The new medical marketplace: a physician's guide to health care economics in the 1990's. Baltimore, MD: John Hopkins University Press; 1993.

Затоа, добриот маркетинг микс (алатки и активности) и користењето методи за сегментација, таргетирање и позиционирање, би можеле да дадат поефективно и поефикасно дејствување на здравствените системи.

Се спроведе системски осврт на оваа тема. Оваа методологија беше избрана затоа што има своја практична примена на полето на маркетингот. За да се исполнат барањата на освртот, оваа студија спроведе широко и детално пребарување преку интернет, на релевантни бази на податоци на полето на науката и деловното управување, со посебен акцент на здравствената заштита, фармацевтските производи, управувањето со болници и маркетингот. Се користеше пребарувачот Google Scholar. Ресурсите за оваа студија беа обезбедени од рецензирани списанија, периодични списанија, блогови и веб-страници на чинителите во оваа индустрија..

Осврт на литературата

Прегледаната литература дава студии за неколку концепти: алатка маркетинг микс (4 с), маркетинг микс услуги (7с), и внатрешен, институционален, социјален и стратешки маркетинг.

Ние го дефинираме маркетингот како активност, сет на организации и процеси за создавање, соопштување, испорака и размена на понуди кои имаат вредност за потрошувачите, клиентите и партнерите. Природата и содржината на маркетингот ќе се разликуваат во зависност од тоа дали здравствените организации дејствуваат како купувачи, даватели или дејствуваат заедно.⁸ Низа научници и експерти го проучуваат концептот на здравствен маркетинг и неговото можно влијание врз испораката на здравствените услуги. Вајнер укажува дека здравствениот маркетинг ќе зависи од маркетинг миксот.⁹ Комерцијалниот сектор има прифатено еден основен концепт познат и како четири П: производ, цена, место и промоција (Product, Price, Promotion, Place), илустриран преку нивната широка употреба во фармацевтскиот маркетинг.¹⁰ Социјалниот маркетинг користи стратегии на комерцијалниот маркетинг со цел да го измени однесувањето и политиките на поединците и на организациите. Постојат докази дека социјалниот маркетинг е ефикасен на ниво на население во доменот на јавното здравство и здравствената заштита. Литературата содржи значителни докази за ефективноста на социјалниот маркетинг во промената на однесувањето на потрошувачите на здравствената заштита, преку влијанието врз интеракцијата пациент-давател на услуги или врз однесувањето на давателот на услуги. Во литературата се дискутира и

⁸ Lega, 343

⁹ Ibid, 345

¹⁰ Evans WD, McCormack L. Applying social marketing in health care: communicating evidence to change consumer behavior. *Med Decis Making* 2008;28:781-92.



постигнувањето на оваа цел со примена на концептот на зајакнување на пациентот кој во основа се однесува на процесот на стимулација на целната публика (на пр. дебели деца, жени пушачи, дијабетичари од тип 2).¹¹ Научниците тврдат дека главни цели на здравствениот маркетинг се пациенти и семејства, заедници, лекари, медицински персонал, болнички персонал и донатори. Со оглед на тоа што болниците се, општо земено, сложени амбиенти со бројни услуги, тешко е таквите услуги да се позиционираат на огромниот простор на пазарот.

Производ се однесува на сет од погодности поврзани со посакуваното однесување или со користењето на услуги.¹² Може да се направи разлика помеѓу основата на производот (она што луѓето ќе го добијат кога се спроведува во дело такво однесување и вистинскиот производ (посакуваното однесување). Тие исто така го користат концептот на дополнителни придобивки за да се осврнат на сите материјални добра и услуги што се користат за да се олесни промената на однесувањето.

Дистрибуција укажува на дистрибуцијата на стоките и локацијата на која се среќаваат продажбата и услугите. Котлер и соработниците сметаат дека во социјалниот маркетинг местото може да се согледува како продажно место: „каде и кога целниот пазар ќе го изврши посакуваното однесување, ќе стекне какви било материјални добра и ќе добие какви било сродни услуги.“¹³ „Местото вклучува вистинска физичка локација на овие продажни места, работни часови, општа привлечност и удобност и достапност, на пр., паркинг и достапност со јавен превоз.

Промоција често е највидливиот фактор во маркетингот. Промоцијата вклучува тип на убедливи комуникации што пазарот ги користи за да ги пренесе придобивките од производот и придружните материјални добра и услуги, стратегии за цени и компоненти на местото. Промотивната стратегија вклучува внимателно дизајниран збир на активности наменети да влијаат врз промените и вообичаено вклучува повеќе елементи: конкретни комуникациски цели за секоја целна публика; насоки за осмислување пораки за привлекување на вниманието и ефективни пораки; и назначување соодветни канали за комуникација. Во јавното здравство промотивните активности се однесуваат на промени во политиката, стручно оспособување, активности во заедницата и градење вештини и тие вообичаено се комбинираат со комуникациски активности за да се постигнат посакуваните промени.¹⁴

11 Abedi, G., & Abedini, E. Prioritizing of marketing mix elements effects on patients' tendency to the hospital using analytic hierarchy process. *International Journal of Healthcare Management*, 10(1), 34-41. doi:10.1080/20479700.2016.1231435

12 Kotler P, Roberto N, Lee N. 2002. *Social Marketing: Improving the Quality of Life*, Thousands Oaks, CA: SAGE

13 Donovan RJ, Henley N. *Social Marketing: Principles and Practices*. Melbourne: (2003), IP Commun

14 Grier S, Bryant CA. Social marketing in public health. *Annu Rev Public Health* 2005; 26: 319-39.

Цена се однесува на трошоците или размената за ветените погодности. Овој трошок секогаш се зема од гледна точка на пациентот. Според Гриер, цената вообичаено вклучува т.н. нематеријални трошоци, како што се намалено задоволство, срам, губење време и психолошка мака што честопати ја придружуваат промената, особено при модификација на вкоренетите навики. Важно е да се знае кога се одредува цената дали потрошувачите претпочитаат да платат повеќе за да добијат погодности со „додадена вредност“ и дали мислат дека подарените или евтините производи се инфериорни во однос на поскапите.¹⁵

Спротивно на моделот 4П, *Цена* го опишува моделот 4С насочен кон менаџери на почетни позиции во здравствената заштита и да ги разберат основите на маркетинг принципите во здравството. Четирите С во моделот се: *Големина*, *Облик*, *Удел* и *Издигнување* (Size, Shape, Share and Soar).¹⁶

Првото С од четирите С во моделот е *Големината* на пазарот. *Цена* тврди дека стручните лица за маркетинг на почетни позиции често го игнорираат овој чекор во врска со медицинските или клиничките служби за кои работат или кои ги промовираат. Одредувањето на големината на пазарот за медицински или клинички услуги е малку посложено од одредувањето на големината за другите услуги. Одредувањето на големината на пулот на пациенти е од клучно значење за маркетингот и позиционирањето на медицинските или клиничките услуги и за акутни и за хронични болести.

Обликот е второто С во моделот на 4С. *Обликот* на пазарот укажува на локацијата на потрошувачот и на местото каде што се дава услугата. Ова е од големо значење за маркетингот на здравствените услуги, особено во земјите во развој.

Третото С во моделот на 4С е *Удел*. Деловниот преглед на Харвард (ХБР) нагласува дека една од главните одредници за профитабилноста на бизнисот е уделот на пазарот, а повратот на инвестицијата е директно поврзан со степенот на удел на пазарот. Менаџерот на почетна позиција мора да има длабинско разбирање на уделот на одредена здравствена услуга кај сите конкуренти кои оперираат на пазарот.

Четвртото и последно С во моделот на 4С е *Аспирација*. Добра анализа на пазарот ќе содржи преглед на економијата, што е многу корисно за да разберете каде се наоѓа вашиот тековен пазар и каде оди. Здравствената индустрија расте со брза стапка. Последното С главно се однесува на поставување платформа за да може

¹⁵ Ibid, 340

¹⁶ Jena, B. N. Effective marketing tool for the marketing professionals in healthcare organization: The 4 “S” model. *International Journal of Healthcare Management*, 1–6. doi:10.1080/20479700.2017.1402423



маркетинг тимот на прогнозира и на тој начин да влијае на инвестициските одлуки на организацијата.

За да се одговори на главното прашање во маркетингот на здравствените услуги, особено за пациентите: „Како можеме да им дадеме врвна вредност на целните клиенти на пазарот?“, Абеди и неговите колеги опишуваат друг сличен проширен хиерархиски маркетинг микс за болници и медицински центри. Маркетинг миксот за услуги (7П) вклучува седум елементи кои вклучуваат производ (услуга), цена, дистрибуција, промоција, луѓе (вработени), физички средства и управување со процеси, а интеракцијата меѓу нив и вниманието врз сите елементи води кон успех на маркетинг активностите.¹⁷ Производ – терапевтски и медицински услуги што се обезбедуваат во болница; цена – крајниот трошок за терапевтските и здравствените услуги што се даваат; дистрибуција – внатрешно и надворешно опкружување на болница; промоција – промоција на болницата за да се обезбеди наклонетост на пациентите; луѓе (вработени) – персоналот на болницата што дава терапевтски и медицински услуги; физички средства – сите капацитети и опрема што ѝ припаѓаат на болницата; управување со процес – трендот во работењето на управата на болницата.

Имајќи предвид дека прегледот на литературата содржи низа маркетинг алатки, а повеќето од нив се слични со гореспоменатите, Лега предлага класификација на различните маркетинг пристапи кои се релевантни за здравствените организации како: оперативен маркетинг, стратешки маркетинг и институционален маркетинг. Меѓутоа, кај сите овие пристапи Лега разликува четири клучни играчи во здравствените организации кои дејствуваат наизменично: давателите на услуги; купувачи; осигурителни компании-финансиери и регулатори.¹⁸

Оперативниот маркетинг упатува на очекувањата, потребите и желбите на специфичен кластер на клиенти и се фокусира на примена на знаењето и техниките на маркетинг миксот во процесите за единечна испорака (процеси на нега/ лекување). Како што сите знаеме, многу здравствени организации веќе започнаа да работат на периферни услуги, како што се процедури за резервација, време на посета, удобности во простории, време за разговор со лекари, информации и објаснувања на процесите, лесни за читање.

Стратегискиот маркетинг е насочен кон анализа, таргетирање и сегментација, и кластери на пациенти кои се во согласност со мисијата и целите на организацијата – и нејзините поединечни оддели – и нивно спојување со привлечен микс на услуги. Во овој пристап се разгледува: анализа, сегментација и целење на пазари и

¹⁷ Abedi, G., & Abedini, E. Prioritizing of marketing mix elements effects on patients' tendency to the hospital using analytic hierarchy process. *International Journal of Healthcare Management*, 10(1), 34–41. doi:10.1080/20479700.2016.1231435

¹⁸ Lega, 345

анализа на организациско позиционирање, редефинирање на позиционирањето на организацијата и проценка на комбинацијата на услуги / пазари во кои треба да се инвестира и сл.¹⁹

Институционалниот маркетинг е последниот пристап што Лега го разгледува. Тој се фокусира врз градење на „сигурен, правичен и интегриран континуум на грижа со спарување на здравствените потреби на целната популација со структурата на системот на снабдување“. Ова бара и вертикална и хоризонтална интеграција помеѓу давателите на услуги и осигурителните компании, при што маркетингот игра клучна улога во интеракцијата со засегнатите страни.

Проктор опишува друг релевантен пристап во здравствениот маркетинг. Проктор тврди дека внатрешниот маркетинг се фокусира на создавање мотивиран персонал свесен за пациентот на секое ниво во организацијата.²⁰ Бидејќи пациентите се сметаат за главни цели во болниците, кои ги обезбедуваат здравствените услуги, недоволно се разбираат, ниту предвидуваат, проценуваат и канализираат скриените потреби на пациентите, дизајнирање и спроведување на програми за давање здравствени услуги за нивно привлекување.²¹ Главната поента на внатрешниот маркетинг е дека и вработените и клиентите/пациентите треба да бидат третирани со еднаква важност во стратегијата утврдена во дадениот организациски амбиент. Од клучно значење е да се обезбеди, внатре во организацијата, разбирање и посветеност на она што организацијата се обидува да го постигне. Управувањето со овие односи е задача на концептот за управување со односите со клиентите.

Искуство на пациентот

Со оглед на претходно дискутираните опсервации, квалитетот на услугата и искуството на пациентите се од суштинско значење за да се оцени задоволството на пациентот и за да се има натамошен добар маркетинг. Оваа перспектива ја истакнува важноста на перцепцијата на пациентите за нивните интеракции, и со здравствените работници и со опкружувањето.²² Овој дел, врз основа на богатството на податоци, ќе ги истражи димензиите и последиците од искуствата на пациентите, патешествието на пациентот и факторите врзани за задоволството на пациентите.

Имајќи предвид дека уште од минатиот век конкуренцијата на здравствениот пазар се зголемува, здравствените работници треба да обезбедуваат висококвалитетни

¹⁹ Andreassen, A. R. Marketing Social Marketing in the Social Change Marketplace. *Journal of Public Policy & Marketing*, 21(1), 3–13. (2002) doi:10.1509/jppm.21.1.3.17602

²⁰ Proctor, 259

²¹ Abedi, 40

²² Frederic Ponsignon Andi Smart Mike Williams Juliet Hall, "Healthcare experience quality: an empirical exploration using content analysis techniques", *Journal of Service Management*, Vol. 26 Iss3 (2015), pp. 460 – 485 <http://dx.doi.org/10.1108/JOSM-10-2014-0265>



здравствени услуги на секое ниво. Со високиот квалитет на грижа во одредена здравствена установа и задоволството на пациентот ќе напредува, со тенденција да премине на највисоко ниво. На пример, податоците на Националниот здравствен систем во Велика Британија за искуството на пациентите се вредни и задолжителни, со цел да се измерат силните и слабите страни на здравствените услуги.

Со развојот на интернет-технологијата, пациентите се информираат од многу извори и ги поставуваат своите барања за здравствени услуги на највисоко ниво – и во клиничките и во услужните излезни параметри. Така, здравствените практики треба да ги земат предвид искуствата на пациентите и да ги обезбедат посакуваните услуги. „Задоволни пациенти стануваат „лојални клиенти“ и со тоа стануваат позитивни придонесувачи за успехот и на нивното здравствено искуство, и на севкупното функционирање на нивниот избран здравствен субјект.²³

Според Дојл и соработниците, искуството на пациентот сè повеќе се препознава како еден од трите „столба на квалитет во здравството“, заедно со клиничката ефикасност и безбедноста на пациентите. Покрај тоа, научниците сега обрнуваат внимание и на други аспекти на грижата, како што е достоинството и почитта, сочувството, кои е многу важно да бидат вклучени при донесување одлуки во врска со грижата.²⁴

Теоретски, искуството на пациентот се создава во текот на ситуациите во коишто операцијата (здравствена услуга) се среќава со потрошувачот (пациентот).²⁵ Според Џонстон и Конг, искуството на клиентот може да се дефинира како лична интерпретација на клиентот за процесот на услугата и нивната интеракција и вклученост во него за време на неговото патешествие или проток низ серија допирни точки.²⁶ Слично на тоа, Зомердијк и Вос наведуваат дека „искуствата на клиентите се создадени врз основа на нивното толкување на серијата средби и интеракции дизајнирани од давателот на услугата“.²⁷

Дојл наведува дека искуството на пациентот се состои од два аспекта: рационален и функционален. Рационалниот аспект се фокусира врз „интерперсоналните аспекти на грижата, како што е способноста на лекарите да ги третираат пациентите со почит и сочувство, да ги оспособуваат пациентите (т.е. да им овозможат да се грижат за сопственото здравје преку обезбедување информации) и да ги

23 C.L. Corbin et al. / The American Journal of Surgery 181 (2001) 1–7

24 Doyle, C., Lennox, L., & Bell, D. A systematic review of evidence on the links between patient experience and clinical safety and effectiveness. *BMJ Open*, (2013), 3(1), 1–18

25 Stephen McCarthy, Paidi O'Raghallaigh, Simon Woodworth, Yoke Lin Lim, Louise C. Kenny & Frédéric Adam , An integrated patient journey mapping tool for embedding quality in healthcare service reform, *Journal of Decision Systems*, 25:sup1, 354-368, DOI: 10.1080/12460125.2016.1187394

26 Johnston, R., Kong, X..The customer experience: a road-map for improvement. *Managing Service Quality* 21 (1),(2011), 5–24.

27 Zomerdiijk, L.G. and Voss, C.A. "Service design for experience-centric services", *Journal of Service Research*, Vol. 13 No. 1, (2010), pp. 67-82.

ангажираат пациентите и членовите на семејството во процесот на одлучување.²⁸ Во најдоброто сценарио, ова својство цели кон очекувањата на пациентите дека лекарите ќе дејствуваат во најдобар интерес на пациентот и дека ќе бидат транспарентни во случај нештата да добијат несакан тек. Функционалните аспекти ги разгледуваат основните очекувања на пациентот од здравствената услуга, вклучително и загрижености како што се ефективноста и ефикасноста на здравствената заштита и чистотата и безбедноста на здравствената средина. Накратко, искуството на пациентот е клучен фактор меѓу давателите на услуги на сите нивоа на здравствените организации – оперативни и стратешки. Забелешките на научниците се дадени за емоционалните аспекти на искуството на пациентот, бидејќи за тоа нема многу сознанија.

Слично на тоа, постои недостаток на концептуална јасност во однос на она што го прави позитивно или негативно искуството во здравството. Неколку автори тврдат дека квалитетот на искуството е конструкт на контекстот.²⁹

Манари тврди дека моделите за квалитет на здравствената услуга често оценуваат одреден аспект на искуството на пациентот, но ги игнорираат другите.³⁰ На пример, Дагер се фокусира на перцепциите за квалитетот на услугите во амбуланта, специфичен аспект на здравствено искуство.³¹ Со постојните рамки за проценка на квалитетот на здравствените услуги, беа развиени и потврдени четири главни димензии на квалитетот: технички квалитет (т.е. компетенција и резултати), интерперсонален квалитет (т.е. интеракција и однос меѓу персоналот и клиентот), административен квалитет (т.е. навременост, работење и поддршка) и квалитет на опкружување (т.е. атмосфера и материјални добра).³² Од постојните модели за квалитет на услугата во здравството, Рали развива мерка за искуството на пациентот. Таа вклучува шест сфери на искуство на пациентот како: вклученост на пациентот во донесувањето одлуки, обезбедени информации, доверба во персоналот и достоинство и почит. Меѓутоа, не е јасно дали овие рамки ги опфаќаат сите димензии на концептот на искуство на пациент.³³

²⁸ Doyle, 10.

²⁹ Grewal, D., Levy, M. and Kumar, V. "Customer experience management in retailing: an organizing framework", *Journal of Retailing*, Vol. 85 No. 1, (2009), pp. 1-14.

³⁰ Manary, M.P., Boulding, W., Staelin, R. and Glickman, S.W. "The patient experience and health outcomes", *New England Journal of Medicine*, Vol. 368 No. 3, (2013) pp. 201-203.

³¹ Dagger, T.S., Sweeney, J.C. and Johnson, L.W. "A hierarchical model of health service quality: scale development and investigation of an integrated model", *Journal of Service Research*, Vol. 10 No. 2, (2010), pp. 123-142.

³² Zineldin, M. "The quality of health care and patient satisfaction: an exploratory investigation of the 5Qs model at some egyptian and jordanian medical clinics", *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol. 19 No. 1, (2006), pp. 60-93.

³³ Raleigh, V.S., Frosini, F., Sizmur, S. and Graham, C. "Do some trusts deliver a consistently better experience for patients? An analysis of patient experience across acute care surveys in English NHS trusts", *BMJ Quality & Safety*, Vol. 21 No. 5, (2012), pp. 381-390.



Патешествието на пациентот

Мапите за патешествието на пациентот се користат за мерење на искуството на пациентот во средбата со траекторијата на здравствените услуги. Мапите за патешествието се чинат многу сложени и со различни слоеви и се користат за прикажување на здравствената услуга од гледна точка на пациентот.³⁴ Тие се визуелна алатка која го премостува јазот помеѓу подобрувањето на перформансите, регулаторните ограничувања и искуството на пациентот и има елементи од алатките за моделирање на искуството на пациентот, како што се мапите за патешествието, лица корисници и кадрирањето, и се обидува да ги реши ограничувањата својствени на секој метод.³⁵ Само студијата на Мекарти ја опишува траекторијата на пациентот за искуството со здравствените услуги. Се состои од: пациент – лице, медицински временски распоред и медицинска патека, со цел да се опфатат клучните елементи на патешествието, основната структура, односите помеѓу елементите и имплицитните правила што ги прикажува одредена реалност. Лицето-пациент дава карактеризација на корисничката група и нејзиното емоционално, физичко и техничко или технолошко патешествие. *Медицинска патека*: секоја *средба* е поделена на *задачи*, а овие задачи се натаму поделени на *цели, ограничувања и актери*. Средбите се исто така поврзани со *емоционалното патешествие, физичкото патешествие и допирни точки со техника*, поврзани со една епизода на грижа.

Како резиме, во овој дел е истакнато дека патешествието на пациентите се зема како алатка што се користи за да се премости јазот помеѓу подобрување на перформансите и искуството на пациентот. Ова обезбедува силна валидација на истражувањето на тие алатки во специфичниот контекст на здравствената заштита бидејќи искуството на пациентите е холистички концепт што ги надминува рамките на „средба за услуга“.³⁶

Фактори кои влијаат врз задоволството на пациентот

Изведбата на здравствените услуги зависи од лични фактори на давателот на здравствени услуги и на пациентот, но во исто време и од факторите поврзани со здравствената средина и пошироко. Голем број теоретски врски се индуктивно

³⁴ Trebble TM, Hansi N, Hydes T, Smith MA, Baker M. Process mapping the patient journey: An introduction. *BMJ*. 2010;341:c4078. doi: 10.1136/bmj.c4078.

³⁵ McCarthy, 360

³⁶ McCarthy, 361

изведени од една иранска студија за факторите во квалитетот на здравствената заштита и задоволството на пациентите. Во студијата се илустрирани различни индивидуални, организациски фактори, како и фактори на опкружувањето кои влијаат врз задоволството од работата на давателот на здравствената услуга и, следствено, на обврската да се обезбедуваат висококвалитетни услуги.³⁷

Индивидуалните фактори вклучуваат возраст, карактер, образование, способности и искуство. Организациските фактори вклучуваат стил на управување, работни услови и односи со соработниците. Факторите на опкружувањето се состојат од економски и социјални влијанија. Покрај тоа, факторите поврзани со клиентите, како што се социо-демографските варијабли, ставот и соработката влијаат врз квалитетот на дадената нега. Субјективните атрибути на давателите на услуги, вклучително и приоритетот што тие го даваат на грижата, ќе имаат регулаторно влијание врз испораката на нега. Во студијата се најдени јасни врски помеѓу задоволството на вработените, квалитетот на грижата и задоволството на пациентите.

Друга малезиска студија утврдува дека задоволството на пациентите од здравствената заштита има позитивна врска со резултатите од маркетингот на задоволството и лојалноста на клиентите. Наодите откриваат позитивно влијание на перцепциите за искуството на клиентите врз резултатите од маркетингот, како што се: задоволството на клиентите, лојалноста на клиентите и позитивните препораки.³⁸ Студијата користеше нова алатка именувана – квалитет на искуство во услуги (EXQ). На димензиите на EXQ – моменти на вистина, спокојство, фокусот на исходот и искуството на производитите им е дадена просечна валидација. Покрај тоа, може да се каже дека клиентите/пациентите го ценат брендот на давателот на здравствени услуги кој се состои од ставки како што се безбедност, флексибилност и леснотија на обезбедување на услугите – како што е нагласено во претходно спроведените студии во здравството.

Системот на јавно здравство и маркетингот во Македонија

Здравствениот систем во С. Македонија (во натамошниот текст: Македонија) беше општо земено означен како усвојување на моделот од времето на Југославија наречен „Шемашко“, кој се карактеризира со финансирање главно од централната власт и сите граѓани имаат право на бесплатна здравствена заштита. Во 2000 година, овој систем драстично се промени, при што фокус беше ставен врз децентрализираниот систем на јавно здравје на национално ниво, додека т.н.

³⁷ Mosadeghrad AM. Factors influencing healthcare service quality. *Int J Health Policy Manag*; 3: 77–89. doi: 10.15171/ijhpm.2014.65

³⁸ Muhammad Kashif Siti Zakiah Melatu Samsi Zainudian Awang Mahadzirah Mohamad, "EXQ: measurement of healthcare experience quality in Malaysian settings – a contextualist perspective", *International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing*, Vol. 10 Iss 1 (2016), pp. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPHM-03-2015-0011>



„Бизмарк“ модел, вообичаен во западноевропските земји (Австрија, Германија, Белгија и Холандија) обезбедува социјално осигурување преку задолжително здравствено осигурување. Фактот дека здравјето во јавните здравствени системи често се смета како „право“, концептот на маркетинг не се зема предвид.

Во Македонија, терминот здравствен маркетинг заедно со концептот за пазар сè уште не се во вообичаена употреба во системот на јавно здравје на државно ниво. Покрај тоа, на овој систем му недостига знаење за маркетингот и има тешкотија да ги следи новите ажурирања во концептот за деловна стратегија. Меѓутоа, со воведување на приватниот здравствен сектор на секое ниво (примарно, секундарно и терцијарно) услугите се поврзани со деловната и маркетинг стратегија насочена кон горната класа и кон лицата кои немаат доверба во јавниот сектор, а лековите треба да бидат предмет на понатамошни анализи од страна на креаторите на политики затоа што, во теорија, како што и се очекуваше, зазедоа голем дел од директната наплата при добивањето на здравствени услуги.³⁹

Вообичаеното заедничко гледиште за главната разлика меѓу приватниот и јавниот маркетинг, тврди Лега, е во тоа што наместо да се добие профит со маркетинг алатките кога тие се применуваат, улогата на маркетинг агентот во јавниот сектор е да го „максимира збирот на придобивки за општеството.“⁴⁰

Заклучок

Рамката што ја презентиравме придонесува за разбирање на маркетингот на здравствената заштита во глобална смисла и како студија на случај фрливме светло на македонските искуства за маркетинг на здравствената заштита и предизвиците. Тековната студија суштински придонесува во сферата на маркетингот на услугите и особено во доменот на моделите за квалитетно искуство во здравството, претходно користени во комерцијалните сектори. Ги сумира клучните наоди, ги покажува утврдените празнини и препорачува аспекти за кои се потребни повеќе студии.

Како главна алатка се користеше систематски преглед. Оваа методологија беше избрана затоа што се покажа како практична на полето на маркетингот. Оваа студија спроведе широко и детално пребарување на релевантни бази на податоци во науката и деловното управување со посебен акцент на здравството, фармацевтските производи, управувањето со болници и маркетинг. Главни истражувачки прашања во студијата се – кои се глобалните концепти за здравствен маркетинг и како искуството на пациентот е поврзано со здравствениот маркетинг и подобрувањето на здравствените услуги.

³⁹ Parnadzieva Zmejкова M. New reforms in healthcare in Macedonia. Maxim MK. 2013. Nov 8,

⁴⁰ Lega, 338

Нашата студија истакна колку е важно да се разбере искуството на пациентот во неговата интеракција во опкружувањето на здравствената заштита. Студијата на случај детално не разгледува како локалните здравствени организации им пристапуваат на овие проблеми. Нашата студија ја покажува итната потреба да се унифицира и да се прифати соодветна дефиниција на концептот за маркетинг на здравствената заштита и неговото значење.

Трудот открива дека со глобализацијата на здравството, организациите се соочуваат со масовен раст во последните четири децении. Меѓутоа, истражувањето и практиката на маркетинг во здравството сè уште се недоволни и сè уште опстојуваат долгогодишни традиционални верувања во здравствените услуги. Се покажа дека сè повеќе здравствени организации почнуваат да размислуваат за примена на маркетинг модели за формулирање на стратешките планови за нивните бизниси.

Наодите од оваа истражувачка студија се од значење за администраторите на јавните болници во Македонија во однос на амбулантските аспекти на квалитетот на услугите. Администраторите на јавните болници мора да направат обид да ги модернизират болниците и да го воведат концептот на маркетинг на здравствена заштита и успешно да го подобрат нивото на квалитет на услугите. Исто така, идните студии и наоди би придонеле да се пополни јазот во литературата за маркетингот на здравствената заштита и перцепцијата за квалитетот на услугите во Македонија.

Библиографија

1. Andreasen, A. R. (2002). *Marketing Social Marketing in the Social Change Marketplace*. *Journal of Public Policy & Marketing*, 21(1), 3–13. doi:10.1509/jppm.21.1.3.17602
2. Abedi, G., & Abedini, E. (2016). Prioritizing of marketing mix elements effects on patients' tendency to the hospital using analytic hierarchy process. *International Journal of Healthcare Management*, 10(1), 34–41. doi:10.1080/20479700.2016.1231435
3. American Marketing Association (2007) Available at: <http://www.marketingpower.com/community/ARC/Pages/Additional/Definition/default.aspx>
4. Andreasen AR, Kotler P. Strategic marketing for nonprofit organizations. Upper Saddle River (New Jersey): *Prentice Hall*; 2002.
5. Ben Ayed, M., & El Aoud, N. (2016). The patient empowerment: A promising concept in healthcare marketing. *International Journal of Healthcare Management*, 10(1), 42–48.
6. Berry, L. L., & Bendapudi, N. (2007). Health care: A fertile field for service research. *Journal of Service Research*, 10(2), 111–122.
7. Burns, L. R. (2005). The business of healthcare innovation. *Cambridge University Press*.



8. C.L. Corbin et al., *The American Journal of Surgery* 181 (2001) 1–7
9. Chang ZE. The hospital sells and public relations. *Hygiene Administration Learns Publish*. 1991;11 (3):7–11.
10. Crié, D., & Chebat, J.-C. (2013). Health marketing: Toward an integrative perspective. *Journal of Business Research*, 66(1), 123–126. doi:10.1016/j.jbusres.2012.09.002
11. Dagger, T.S., Sweeney, J.C. and Johnson, L.W. (2007), "A hierarchical model of health service quality: scale development and investigation of an integrated model", *Journal of Service Research*, Vol. 10 No. 2, pp. 123-142.
12. Donovan RJ, Henley N. 2003. *Social Marketing: Principles and Practices*. Melbourne: IP Commun
13. Doyle, C., Lennox, L., & Bell, D. (2013). A systematic review of evidence on the links between patient experience and clinical safety and effectiveness. *BMJ Open*, 3(1), 1–18
14. Entoyen A, Tollen L. Competition in healthcare: it takes systems to pursue quality and efficiency. *Health Aff* 2005;24:420–33.
15. Evans WD, McCormack L. Applying social marketing in health care: communicating evidence to change consumer behavior. *Med Decis Making* 2008;28:781–92.
16. Gershon HJ. Strategic positioning: Where does your organization stand? *Journal of Healthcare Management* 2003;48(1):12–4.
17. Grewal, D., Levy, M. and Kumar, V. (2009), "Customer experience management in retailing: an organizing framework", *Journal of Retailing*, Vol. 85 No. 1, pp. 1-14.
18. Grier S, Bryant CA. Social marketing in public health. *Annu Rev Public Health* 2005; 26: 319–39.
19. Jena, B. N. (2017). Effective marketing tool for the marketing professionals in healthcare organization: The 4 "S" model. *International Journal of Healthcare Management*, 1–6. doi:10.1080/20479700.2017.1402423
20. Kay MJ. Healthcare marketing: what is salient? *Int J Pharm Healthc Mark* 2007;1(3):247–58
21. Kotler P, Roberto N, Lee N. 2002. *Social Marketing: Improving the Quality of Life*, Thousands Oaks, CA: SAGE
22. Kotler PC, Clarke RN. *Marketing for healthcare organisations*. New Jersey: Prentice-Hall Inc; 1987.
23. Lega, F. (2006). Developing a marketing function in public healthcare systems: A framework for action. *Health Policy*, 78(2–3), 340–352.
24. Manary, M.P., Boulding, W., Staelin, R. and Glickman, S.W. (2013), "The patient experience and health outcomes", *New England Journal of Medicine*, Vol. 368 No. 3, pp. 201-203.
25. Mosadeghrad AM. Factors influencing healthcare service quality. *Int J Health Policy Manag* 2014; 3: 77–89. doi: 10.15171/ijhpm.2014.65
26. Muhammad Kashif Siti Zakiah Melatu Samsi Zainudian Awang Mahadzirah Mohamad, (2016), "EXQ: measurement of healthcare experience quality in Malaysian settings – a contextualist perspective",

- International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing, Vol. 10 Iss 1 pp. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPHM-03-2015-0011>*
27. Proctor, T. (2010). *Internal marketing and its basis for sound customer relationship management. Journal of Management & Marketing in Healthcare, 3(4), 256–263.*doi:10.1179/175330310x12918040319658
 28. Raleigh, V.S., Frosini, F., Sizmur, S. and Graham, C. (2012), "Do some trusts deliver a consistently better experience for patients? An analysis of patient experience across acute care surveys in English NHS trusts", *BMJ Quality & Safety, Vol. 21 No. 5, pp. 381-390.*
 29. Stephen McCarthy, Paidi O'Raghallaigh, Simon Woodworth, Yoke Lin Lim, Louise C. Kenny & Frédéric Adam (2016), An integrated patient journey mapping tool for embedding quality in healthcare service reform, *Journal of Decision Systems, 25:sup1, 354-368*, DOI: 10.1080/12460125.2016.1187394
 30. Stoline A, Weiner K. The new medical marketplace: a physician's guide to health care economics in the 1990's. *Baltimore, MD: John Hopkins University Press; 1993.*
 31. Stremersch, S., & Van Dyck, W. (2009). Marketing of the life sciences: A new framework and research agenda for a nascent field. *Journal of Marketing, 73(4), 4–30.*
 32. Zineldin, M. (2006), "The quality of health care and patient satisfaction: an exploratory investigation of the 5Qs model at some egyptian and jordanian medical clinics", *International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 19 No. 1, pp. 60-93.*
 33. Zomerdijk, L.G. and Voss, C.A. (2010), "Service design for experience-centric services", *Journal of Service Research, Vol. 13 No. 1, pp. 67-82.*
 34. Frederic Ponsignon Andi Smart Mike Williams Juliet Hall , (2015), "Healthcare experience quality: an empirical exploration using content analysis techniques", *Journal of Service Management, Vol. 26 Iss3 pp. 460 – 485* <http://dx.doi.org/10.1108/JOSM-10-2014-0265>
 35. Johnston, R., Kong, X., 2011. The customer experience: a road-map for improvement. *Managing Service Quality 21 (1), 5–24.*



