

На 11 септември се одбележаа три години од нападите на Светскиот трговски центар и Пентагон. Светот се промени, економските и социјалните проблеми ширум светот им отстапија место на насловите за теророт. Крајните делови на светот наеднаш станаа експонирани и моравме да се запознаеме со новите, невообичани имиња на водачите. САД одлучија решително да настапат против одговорните лица и против земјите што го поддржуваат теророт. Еден период САД беа опкружени со симпатија и од страна на Европа. Откако одредено време маршираа заедно, нивните патишта се поделија кога САД направија од Ирак нов противник. Европа, од едноставни причини, се подели на „стара и нова Европа“. Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија покажа пукнатини. Денес, две години подоцна, стојат пред камерите во Мадрид повторно шпанскиот, францускиот и германскиот шеф на влада и домаќинот, премиерот Запатеро го нагласува обновувањето на стара Европа.

Европа не се обнови само со порастот на новите членки, таа мора

да се обнови ако сака да управува со идните предизвици. Идеите на татковците на обединета Европа, тогашните револуционерни заложби за соживот во куќата Европа непосредно по ужасната војна на човештвото, денес се повторно присутни. И покрај тоа што поминало време

речиси ништо не изгубило од актуелноста или, пак, веќе одамна станало реалност. Некои нешта до денешен ден се нерешени. Пропаднатиот обид во 1954 година за европска одбранбена заедница, за европска армија, денес е на пат да се оствари. Еврото како заедничка валута и европскиот устав се реалност. Економско-

то значење на ЕУ, како еден од најголемите внатрешни пазари, остава впечаток кај луѓето. Тие се приврзуваат кон Европа без да мора да се одречат од врската со земјите од кои потекнуваат. Заедничкиот идентитет е дел од растењето заедно, идентитет, кој не се изразува само со симболи како синото знаме и неговите дванаесет ѕвезди, туку во заедничките вредности. Новите земји носат нови вредности и на тој начин ЕУ е изложена на промена, која од старата Европа навистина ќе направи нова Европа.



Abstract

9/11 was changing the world dramatically. USA declared war on terrorism from Afghanistan to Iraq. In fact of this Europe became split into “old” and “new Europe”. Today a lot of things happened, French, German and Spanish heads of governments gathered in Madrid some weeks ago and the new Spanish Prime Minister said “old Europe” has renewed. Europe has not only renewed by some new member countries, it must revive itself for facing the future challenges. The founders of united Europe directly after the most dreadful war of mankind had visions which are today already reality. Common currency and European Constitution are some. European identity is growing without loosing the roots of country of origin. New member states will bring in new values and therefore European Union is in a change, a change which will create out of “old” a real “New Europe”.

СОДРЖИНА / CONTENTS

Вовед

Улрих Клепман

Introduction

Ulrich Kleppmann

Европа 2004 / EUROPE 2004

Концептот на владеење во Европската унија _____ 9

Ѓерѓи Вурмо

The Rule of Law Concept in the European Union

Gergi Vurmo

Европа во 2004 - Како да се пополни демократскиот дефицит? ____ 17

Гордан Георгиев

Europe in 2004 - How to Fill In the Democratic Deficit?

Gordan Georgiev

Институционалните реформи согласно

Предлог-уставот на (за) Европската унија _____ 25

Мери Георгиевска

Institutional Reforms According to the

Proposed Constitution of (for) the European Union

Meri Georgievska

Преку кооперација до пристап _____ 37

Весна Ивановска

From Cooperation to Approach

Vesna Ivanovska

Европска монетарна унија _____ 43

Владимир Божиновски

European Monetary Union

Vladimir Bozinovski

Актуелно: Територијална организација

CURRENT: TERRITORIAL ORGANIZATION

Плаќање цена _____ 51

Исо Руси

Paying the Price

Iso Rusi

**Локалната демократија жртва на политикантска
манипулација** _____ **55**

Branko Geroski

**Local Democracy is Victim of the Political
Manipulation**

Branko Geroski

Меѓународни организации/
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Европската централна банка како заштитник на еврото _____ **61**

Улрих Клепман

The European Central Bank as a Protector of the EURO

Ulrich Kleppmann

Предизвици и перспективи/
CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Европската унија во криза на лидерство _____ **67**

Меѓу барање и одговорност

Томас Јанзен

The European Union in Leadership Crisis

Between Claim and Responsibility

Thomas Jansen

Посебен интеграциско-политички случај

Швајцарија и Европа - Швајцарија во Европа _____ **75**

Герхард Шварц

Special Political Integration Case

Switzerland and Europe – Switzerland in Europe

Gerhard Schwarz

Теорија / THEORY

**Современиот дискурс на теоријата за
Европска интеграција** _____ **87**

Иван Дамјановски

Modern Discourse of the European

Integration Theory

Ivan Damjanovski

Портрети / PORTRAITS

Де Гаспери и Аденауер – татковци на Европа _____ 95

Волфганг Шјобле

De Gasperi and Adenauer – Fathers of Europe

Wolfgang Schäuble

**Улогата на Хелмут Кол и Франсоа Митеран во
развојот на европските односи** _____ 101

Александар Спасеновски

**The Roll of Helmut Kohl and François Mitteran in the
Development of the European Relations**

Aleksandar Spasenovski

Рецензии / RECENSIONS

Образованието за Европската унија како приоритет _____ 107

Васко Наумовски

Education about the European Union as Priority

Vasko Naumovski

Патот кон ѕвездите _____ 111

Јасмина Чукалковска

The Road to the Stars

Jasmina Cukalkovska

Документи / DOCUMENTS

**Предлог одлука на советот за принципите, приоритетите
и условите содржани во Европското партнерство
со Република Македонија** _____ 117

**Proposal for a Council Decision on the principles, priorities,
and conditions contained in the European Partnership with
the former Yugoslav Republic of Macedonia**

За авторите. _____ 129

ABOUT THE AUTHORS

Списание за политичко-општествени теми

Magazine for political-societal subjects

Издавачи :
д-р Ѓорѓе Иванов
Улрих Клепман
Уредници :
Дане Талески
м-р Сандра Кољачкова
Јасмина Чукаловска
Гоце Дртковски

PUBLISHERS:
Dr. Gjorge Ivanov
Ulrich Kleppmann
EDITORS:
Dane Taleski
Sandra Koljackova M.A.
Jasmina Chukalkovska
Goce Drtkovski

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

ADDRESS:
Konrad-Adenauer-Stiftung
ul. Maksim Gorki 16 / 3
MK-1000 Skopje
phone: 02 323 11 22
fax: 02 313 52 90
email: kas@unet.com.mk
internet: www.kas.de

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

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

Печат:
Винсент графика
Дизајн:
Натали Николовска
Техничка подготовка:
Пепа Дамјановски
Превод:
Марија Мицевска, Паул Аман,
Давор Пашоски
Лектура:
Снежана Орловиќ Стојановиќ

PRINTING:
Vinsent grafika
DESIGN:
Natali Nikolovska
TECHNICAL PREPARATION:
Pepi Damjanovski
TRANSLATION:
Marija Micevska, Paul Amann,
Davor Pasoski
PROOF READING:
Snezana Orlovik Stojanovik

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

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

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

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



Концептот на владеење во Европската унија

Ѓерѓи Вурмо

Теоретска расправа и европска реалност

„Европското владеење“ во последните неколку години се наметна како една од важните теми во рамките на дискусијата поврзана со Европската унија (ЕУ) пред проширувањето, а особено во рамките на дискусијата за ЕУ со 25 земји-членки. Иако преводот на македонски јазик на терминот „*european governance*“ не ја дофаќа разликата со класичниот хиерархиски модус на управување со „*les affaires d'état*“ (како во англискиот јазик), сепак се работи за нов начин на управување (види подолу). Во обид да се дефинира типот на владеење (*governance*) во рамките на Унијата, во академската дискусија преовладува употребата на два термина кои би го опишале европското владеење: *повеќе-степенно владеење* (*multilevel governance*) и *мрежно владеење* (*network governance*). И двата обидат тргнуваат од исти претпоставки (дека ЕУ е диференцирано општествено уредување, со мноштво актери кои располагаат со различен степен на моќ), но сепак се разликуваат главно од обемот (на ЕУ) чие функционирање односно модел на управување се обидуваат да го објаснат. Ова истовремено ја сочинува и нивната слабост, а тоа е дека преку овие термини може да се дефинира функционирањето на

само „дел“ од Унијата (односно само дел од првиот столб).¹ Пред да се впуштиме во дискусијата за европското владеење (во денешната Унија со 25 земји-членки односно ЕУ со новиот Устав, доколку биде ратификуван од сите земји-членки) неопходно е читателот, генерално да се запознае со теоретската расправа за самиот термин владеење, кој како поим за дефиниран концепт има само неколкудецесетинска историја.²

По осамостојувањето на Република Македонија, во тековните општествено-политички дискурси почна сè повеќе да се употребува терминот „владеење“, односно, претставено преку повеќе документи на Светската банка, терминот „добро владеење“. Иако ваквата интензивна употреба на овој термин по правило би требало да подразбира и негово претходно теоретско разјаснување, во Македонија досега тоа не е сторено.³ Посебна потреба тоа да се направи наложува и фактот што терминот „добро владеење“, на кој толку често се повикуваме во Македонија, е само еден од шестте посебни концепти на

¹ За повеќе информации види: Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (1999) „The Transformation of Governance in the European Union“ – London: Routledge.

² Притоа, дискусијата започнува со концептот на владеење во рамките на државата (*nation-state*), и тоа од причини кои ќе бидат подолу објаснети.

³ Со исклучок на неколку брошури за „доброто владеење“.

поимот владеење, и тоа: владеење како минимална држава; како корпоративно владеење; владеење како нов јавен менаџмент; владеење како социо-кибернетички систем; и владеење како само-организирани мрежи.⁴

Иако поимот „владеење“ (анг.: *governance*), како термин за дефиниран концепт е релативно нов за македонската јавност и литература, а во светската академска дискусија постои само неколку децении, неговите историски корени се многу постари и датираат дури од 14. век. Имено, кралот на Англија, Хенри IV, се послужил со овој термин за да ја оправда узурпацијата на тронот во 1399 година.⁵

Не навлегувајќи подлабоко во деталите на современата теоретска расправа за терминот владеење (*governance*), кое неминовно е поврзано со областите во кои се употребува, а со тоа и неговите дефиниции, од суштинско значење е да се истакне следната карактеристика. Иако поимот владеење се употребува во повеќе области (јавна политика, јавна администрација, економија, меѓународна политика како и во однос на општествено-политичките случувања во одредена држава), тоа што е заедничко за сите нив и што истовремено ја сочинува суштината на овој термин е следново: владеењето се поврзу-

ва со новиот процес на управување (*new process of governing*), а неговата главна преокупација е како да се дојде до нов модел на управување / владеење (*new mode of governing*) кој ќе биде ефикасен, ефективен, одговорен, флексибилен и што е можно поинклузивен (*inclusive*). Вака поставените цели од поодамна наложија теоријата да го идентификува новиот поим (*владеење*) и истовремено да го дефинира и моделот кој би ги исполнил очекувањата далеку подобро од терминот *управување* (англиски: *government* или *govern*).⁶ Во услови на сè подиференцирано општествено уредување (*differentiated polity*) со мноштво актери (*multiplicity of actors*) и дифузија на моќта (*diffusion of power*), се појави потребата да се премине од хиерархиски, вертикално поставен систем на управување, кон нов модел (*new mode of governing*) кој ќе ја отсликува погоре опишаната состојба на општественото уредување. Терминот владеење (*governance*) тргнува токму од гореспоменатите премиси и следствено на тоа подразбира хоризонтална поставеност и поврзување на мноштвото актери (кои располагаат со различен степен на моќ), кои се меѓусебно зависни, разменуваат ресурси и се во постојана интеракција.⁷ Меѓутоа, вака дефинираната констелација на актери и

⁴ R. A. W. Rhodes (1997) „Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability“ (str. 46-52) – Buckingham, Philadelphia: Open University Press. Vo eden podocnezen trud, istiot naucnik zboruva za sedum definicii na terminot vladeewe. Vidi: R. A. W. Rhodes „Governance and Public Administration“, vo Jon Pierre (2000) „Debating Governance: Authority, steering and Democracy“ (str. 54 - 90) – Oxford: Oxford University Press.

⁵ Myers 1952:21; cf. Weller 2000:1: „Default of governance and undoying of the gode lawyers' was the failing of his predecessors“.

⁶ Забелешка: Бидејќи се работи за релативно нови термини, често погрешно протолкувани/преведени на македонски јазик во одредени кругови, во заграда се наведени и изворните термини / поими на англиски јазик.

⁷ Ова е на некој начин резиме на дефиницијата на терминот владеење според R. A. W. Rhodes дадено во: „Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability“ – Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

процеси најдобро би ја опишала ситуацијата на едно национално диференцирано општествено уредување (*polity*), во рамките на одредена држава (*nation-state*) и тоа само во некои од областите на јавниот / државниот живот на таа држава.

Од друга страна, за супранационалните општествени уредувања (*polities*), како Европската унија, моделите на концептот владеење кои се користат за диференцирани општествени уредувања во рамките на одредени држави (*nation-state*) се неприменливи. Оттаму и појавата на поимот „европско владеење“ и на двата концепти односно модели кои се обидуваат да го објаснат (*multi-level governance* и *network governance*). Концептот на „добро владеење“ (односно употребата на *governance* како *good governance*), претставен од страна на Светската банка, има одредени карактеристики слични со оние на терминот „европско владеење“ (каков што е презентирани од Европската комисија во: Commission of the European Communities (2001), „European Governance – a White Paper“), меѓутоа далеку од тоа овие два термина (како поими за дефинирани концепти) да се поистоветуваат.⁸ И покрај тоа, сепак останува заедничката (за сите шест гореспоменати концепти) карактеристика за поимот владеење, а тоа е: овој поим, пред сè, се однесува на новиот процес на управување (*new mode of governing*). Допирните точки меѓу „доброто владеење“ и Белата книга

на Европската комисија за (реформата на) европското владеење, се видливи токму во предлозите на Европската комисија за реформирање на европското владеење.⁹ Отворањето на процесите и вклучувањето во нив на повеќе актери, редефинирањето на самите методи на раководење со процесите како и на надлежностите и улогата на одредени актери, претставуваат чекори кои водат кон постигнување на *стандардите* на доброто владеење (но не на моделот како таков), иако тоа се однесува на само дел од трите столба на Унијата.¹⁰ Тука мора да се има предвид дека дефиницијата на концептот „добро владеење“, како што е претставена од Светската банка, се однесува на општествени уредувања на држави (*nation-state*), а не на супранационални организации.¹¹ Иако теоријата сè уште нема усогласен став за тоа каков тип на „организација“ е Европската унија (меѓународна организација, сојуз, федерација, конфедерација и сл.), овде можеби расправата за „европското владеење“ треба да се поврзува со расправата

⁹ Според Европската комисија, владеењето се однесува на „правилата, поведението и процесите што влијаат врз начинот на кој се користат овластувањата на европско ниво, особено со оглед на принципите на отвореност, учество, одговорност, ефективност и кохерентност. Комисија на Европските заедници (2001) „European Governance – A White Paper – Brussels (COM 2001, 428 Final). Достапен на http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

¹⁰ Според Светската банка, „доброто владеење“ подразбира постоење на: ефикасна државна администрација, независен судски систем, одговорно раководење со јавните фондови, независен Државен ревизор одговорен пред Собранието, почитување на правото и човековите права во рамките на сите нивоа на власта, плуралистичка институционална структура и слободни медиуми.

¹¹ За подетални информации види:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>.

⁸ Сепак, самата Европска комисија се повикува на „доброто владеење“ во нејзиниот „White paper on European Governance“.

за „глобалното владеење“ (*global governance*).¹²

Владеењето ги опфаќа мноштвото начини преку кои индивидуите и институциите, јавни и приватни управуваат со нивните заеднички работи. Тоа е континуиран процес преку кој би можеле да се усогласат конфликтните или различните интереси и да се преземат заеднички акции. Тој процес ги опфаќа формалните институции и режими кои се овластени да обезбедат состојба на усогласено / правилно постапување (*compliance*), како и неформалните аранжмани / спогодувања за кои лицата и институциите се согласиле, или сметаат дека се во нивен интерес. (Комисија за глобалното владеење 1995:2)¹³

Ваков модел на владеење, во рамките на Европските заедници веќе се применува во одредени области, а во рамки на истите само во одредени фази на процесот на креирање на политики. Сепак, мора да истакнеме дека дури и за идната ЕУ со ратификуван Устав, дефиницијата на глобалното владеење ни оддалеку нема (целосно) да го отсликува реалното функционирање на Унијата.

¹² Извештај на Комисијата за глобално владеење, „Our Global Neighbourhood“, Oxford University Press (1995): „Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed or perceive to be in their interest“. (Commission on Global Governance 1995:2).

¹³ На ист начин и James N. Rosenau, еминентен светски политиколог, го дефинира глобалното владеење (*global governance*). Види: James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (1992) „Governance Without Government: Order and Change in World Politics“, Глава 1 (стр. 3-5) 'Governance, Order and Change in World Politics' – Cambridge University Press.

Да се навратиме на претходната дискусија: освен двата гореспоменати концепта, кои описно го објаснуваат терминот европско владеење, не постои дефиниција која одредува во што се состои и како би можеле да го окарактеризираме овој термин, односно концепт. Теоретски гледано, европското владеење не може да се споредува со концептот на владеење во рамките на одредена држава (*nation-state*), без разлика на тоа за која сфера од јавниот живот станува збор. Владеењето во рамките на ЕУ, односно во рамките на Европските заедници (ЕЗ) не може во целост да се идентификува (како концепт кој потполно го отсликува начинот на управување во ЕУ/ЕЗ) со ниту една од досега понудените дефиниции или начини на употреба на терминот владеење. Владеењето во Унијата по прво би се карактеризирало како „*sui generis*“ процес кој се одвива на повеќе различни нивоа и вклучува елементи од разни (често спротивставени) процеси, односно модели на управување познати во практиката.¹⁴ Ова е така поради јасната разлика која постои помеѓу начините на одлучување или креирање политика (*decision or policy making*) од едно до друго ниво во рамките на ЕУ/ЕЗ. Колку подлабоко се навлегува во деталите на оваа дискусија, толку повеќе станува јасно дека оценката на Жак Делор (ЕУ е „неидентификуван политички објект“) е точна не само за ЕУ генерално гледано, туку и за

¹⁴ Ова е, патем речено, основата на теоријата на повеќестепеното владеење (*multilevel governance*) во рамките на Европската унија.

поодделните области каде некогаш состојбите се чинат поедноставни. Со оглед на фактот дека суштината на поимот владеење (*governance*) се состои токму во тоа одлуките да се донесат во една инклузивна заедница (со повеќе актери од јавниот и приватниот сектор кои меѓусебно соработуваат и разменуваат ресурси), а не во донесување и извршување унилатерални одлуки (во вертикално поставена констелација на актери), можеме слободно да констатираме дека тој дух се идентификува само во процесот на обликување на политиките (*policy-shaping*) во рамките на Првиот столб на Европските заедници.

Се поставува прашањето: дали со приемот на десетте нови земјичленки нешто се промени во европското владеење? Понатаму, какво е влијанието на новиот Договор за Уставот на ЕУ? Од теоретски аспект можеме да констатираме дека проширувањето на Унијата воопшто не предизвикало промена на формалните „правила на игра“. Од практичен аспект, проширувањето подразбира дека треба да се (до)развијат механизмите преку кои новите неформални актери се вклучуваат во одредени фази на европското владеење. Меѓутоа, вклучувањето на овие актери и нивните ресурси и моќ во тој процес, зависи од тоа за кој процес и за кое ниво на односниот процес се работи. Како што беше наведено, европското владеење е „*sui generis*“ процес кој се одвива на повеќе нивоа и кој, генерално земено, опфаќа елементи на повеќе процеси (види погоре). Доколку се обидеме да ја поврземе расправата за концептот на вла-

деење, односно неговата суштина, со европската реалност, односно европското владеење, би можеле да подвлечеме неколку заклучоци. Процесот на одлучување во Унијата се одвива на три нивоа: супрасистемско, системско и суб - системско ниво. На првите две нивоа преговарањето се одвива главно со и помеѓу следните актери: национални влади, нивните централни органи, институции на Унијата. На суб - системското ниво имаме поширок спектар на актери и тука, покрај горенаведените, доаѓаат до израз и неформалните актери (приватни и / или локални). Џон Питерсон и Елизабет Бомберг го квалификуваат преговарањето на ова ниво како процес кој вклучува размена на информации и ресурси.¹⁵ Ова ниво може да се идентификува само во рамките на првиот столб (I Pillar) и тоа опфаќа само одлуки поврзани со фазата на обликување на политиките (*policy shaping*) во рамките на процесот на креирање на политики (*policy making*). Токму тука би можело да се види влијанието на проширувањето на Унијата врз европското владеење. Имено, тоа подразбира вклучување на нови неформални / приватни актери (а некаде и нивно допрво формирање), кои би можеле да влијаат постоечките да претрпат измени било во нивното постоење како такво, било од аспект на начинот на нивното работење и организираност. Сепак, тоа не подразбира измени во европското владеење бидејќи, формално,

¹⁵ John Peterson and Elizabeth Bomberg (1999) „Decision-Making in the European Union“ (стр. 10) – London: Macmillan Press LTD.

„правилата на игра“ остануваат исти, односно основачките акти (*Founding Treaties*) со кои се дефинира функционирањето на Унијата не се изменети.

Такви измени на „правилата“ се направени со новиот Договор за Уставот на Европската унијата и истите, иако минимални, го тангираат и европското владеење. Апстрахирајќи ја дискусијата од европското владеење генерално, т.е. од владеењето во Унијата во целост, а фокусирајќи се само врз тој дел кој е најблиску до суштината на концептот на владеење општо земено, можеме да констатираме дека Уставот на ЕУ не придонесува кон некаква квалитативна промена на тој дел од европското владеење.¹⁶ Предвидената фузија на трите столба, етаблирањето на ЕУ со статус на правно лице и ревизијата на постапките на одлучување и на надлежностите на институциите на Унијата може само посредно да придонесат европското владеење да се приближи кон стандардите и суштината на концептот на владеење. Главна причина за ова е проширувањето на ингеренциите на Европската комисија и Европскиот парламент, кои како тела на Унијата

се сепак почувствителни кон влијанието на другите актери на европско ниво (различни од формалните учесници во европското владеење), и кои всушност имаат потреба од нивната иницијатива, поддршка и информации. Меѓутоа, далеку од тоа да се обезбеди нивно непосредно учество во европското владеење на сите нивоа, или да се спазат и користат другите елементи на концептот на владеење. Останува констатацијата дека суштината на класичниот концепт на владеење највеќе се чувствува во фазата на обликување на политиките (*policy shaping*) на процесот на креирање на политики (*policy making*). Новитет во Договорот за Уставот на ЕУ е тоа што овој акт предвидува некои форми на непосредна демократија (законодавна иницијатива на граѓаните), а исто така ги промовира и зајакнува стандардите на „доброто владеење“. Сепак, тоа не значи дека со тоа се децентрализира и одлучувањето во однос на прашања кои спаѓаат во (сегашните) вториот и третиот столб, иако за дел од нив е предвидено квалификувано мнозинство и одредена улога на Европската комисија.

Заклучок на оваа теоретска расправа за европската реалност е констатацијата дека генерално, не можеме да очекуваме дека при одлучувањето за прашања од вториот и третиот столб, начинот на преговарање ќе се измени. Тоа значи дека на супер - системско и системско ниво (види погоре), европското владеење би можело да отсликува сè друго освен диференцирано општествено уредување (со дифузија на моќта, со мноштво

¹⁶ Мора да се има предвид фактот дека концептот на владеење во националните државни уредувања и тој во рамките на супранационалните уредувања (*polities*) не треба да се споредуваат еден со друг бидејќи се работи за различни типови на општествено-политички уредувања. Тука расправата не се фокусира на таа споредба, туку на односот помеѓу европската (ЕУ) реалност и суштината на терминот владеење, која е: одлуките да се донесат во една инклузивна заедница, со повеќе актери од јавниот и приватниот сектор кои меѓусебно соработуваат и разменуваат ресурси (види погоре). Или поточно да се види до кој степен доаѓа до израз главната преокупација на концептот владеење: како да се дојде до нов модел на управување / владеење (*new mode of governing*) кој ќе биде ефикасен, ефективен, одговорен, флексибилен и што повеќе инклузивен (*inclusive*).

актери кои разменуваат ресурси и кои се во постојана интеракција), односно начинот на управување со тие прашања да претставува модел на повеќе-степенно или мрежно владеење. И покрај Договорот за Уставот на ЕУ, европското владеење како концепт кој генерално

би го дефинирал управувањето на Унијата, сепак останува „суи генерис“ процес кој се одвива на повеќе различни нивоа и вклучува елементи од разни (често спротивставени) процеси, односно модели на управување познати во практиката.

Abstract

This article deals with the concept of governance within the European Union, a concept which, simultaneously, has been often utilized in the everyday political discourse in Macedonia, but yet, not enough theorized in the Macedonian academic circles. The author provides at the outset a theoretical background of the concept within the nation-state by presenting the main premises governance lies upon, as well as the areas in which it applies. The subsequent part of the essay focuses on the model of governance in the system of the EU institutions. It discusses the position of the main actors and their interactions, the processes, the environment characterizing this supranational body and it concludes with the fact that the European governance is a *sui generis* process. The final part of this article concentrates on the European governance with regard to enlargement and the constitution of the EU. In particular, it identifies the impact of these two historic moments on the European governance.

Европа во 2004

Како да се пополни демократскиот дефицит?

Гордан Георгиев

Покрај објективното „окрупнување“ на 1 мај 2004, на Европа неминовно ѝ се наметнува прашањето: Што понатаму со постојано еродиращиот демократски кредибилитет? Дали концептот на global governance може да му излезе во пресрет на проблемот?

Прашањето за „демократијата“ не беше отсекогаш иминентен проблем низ историјата на европската интеграција. Подобро кажано, се претпоставуваше дека, во рамките на еден поширок контекст на меѓународни организации, каков што и европскиот проект отсекогаш бил, односите се градат врз принципот на национален суверенитет, притоа почитувајќи одредени принципи, често и недемократски.

Од друга страна, не треба да не изненади тоа што проблемот со „демократскиот дефицит“ толку жестоко се манифестираше во последниве 15 години, вистејќи над ЕУ интеграцијата како временска бомба. Дебатата за демократски дефицит стануваше сè поважна затоа што влоговите во европската интеграција стануваа поголеми и процесот на европеизација посуштински. И конечно, европските лидери ги надминаа своите унилатерални амбиции во однос на ЕУ и са свртеа кон една непозната, но одлучно поинтегрирана Европа.

Сепак, ЕУ е само една „case study“ (иако и најзначајната) во многу поширокиот контекст на еден сеопфатен проблем во светската политика наречен ерозија на демократскиот онтос на државата-нација во еден амбиент на галопирачка глобализација. Во таа смисла, концептот на „governance“ станува вистинска реперна точка во потрагата за мулти-димензионалните аспекти на владеење во еден свет доминиран од глобализација, транснационални односи и изменета улога на државата-нација.¹ Теоријата за „global governance“², или поточно теориите што го тематизираат концептот на глобално владеење се „стратешки“ позиционирани да ја истражуваат можната врска помеѓу новите форми на владеење (governance) коишто се појавија како реакција на глобализацијата и недостигот на демократија во клучните институции на

¹ Rumford, C. (2002) *The European Union: A Political Sociology* Blackwell: Oxford p.53

² Во понатамошниот текст ќе се употребува зборот 'глобално владеење', како македонски пандан (иако не многу адекватен) на зборот global governance

Европската унија, последнава како најзначаен пример за една идна пост-национална демократија.³

Главната теза во овој есеј ќе се основа на две претпоставки:

а) дека за да се сфати специфичноста на европскиот проект (а притоа и неговиот демократски дефицит), треба да се гледа отаде ЕУ како „секојдневна реалност“ и да се пристапи кон концептуализирање на идејата за иднината на демократијата надвор од постојните рамки на државата-нација;

б) дека концептот на глобално владеење, иако многу ветувачки, сè уште не е доволно зрел за да може да претставува решение за европскиот демократски дефицит, или за кој било друг „демократски дефицит“.

Демократскиот дефицит како резултат на „дефицит“ на држава

Општа претпоставка е дека со продлабочувањето на европската интеграција еднакво се продлабочува и демократскиот дефицит во ЕУ. Оваа демократска празнина станува особено забележителна со зголемените амбиции на европските лидери во врска со степенот на интеграција во ЕУ. Сепак, овој недостаток на демократија датира уште од самите почетоци на европската интеграција, кога воопшто и не се претпоставуваше дека постои некоја вистинска потреба демократските принципи да се инкорпо-

рираат во новите институции,⁴ но исто така затоа што европската интеграција во почетокот беше само еден скроман проект без некои сериозни (или сериозно сфатени) политички амбиции.

Демократските празнини во европската конструкција се лесно уочливи: европските институции не се директно одговорни пред граѓаните, механизмите на одлучување често се многу комплексни и обскурни, на Европскиот парламент му недостасува реална моќ како резултат на неговата не-репрезентативна природа, а улогата на европскиот граѓанин е сериозно минимизирана.⁵

Одејќи понатаму, некои автори сметаат дека под површината на европскиот институционален и „технички“ дефицит лежат многу посуштински проблеми, како што се преголема концентрирана моќ во егзекутивата и недоволна поделба на власта,⁶ асоцијација на демократскиот дефицит со „дефицит на идентитетот“,⁷ непостоење на европска култура и европски демос.⁸

Сепак, главната идеја на овој есеј е да ја разобличи релативно бенигната природа на горенаведените аргументи и да пронајде некои поцврсти тенденции коишто генерички би го опфатиле проблемот на демократски дефицит. Во таа сми-

³ Curtin, D. (1997) *Postnational Democracy: The EU in search of a political philosophy* Kluwer Law Int.: The Hague, p.358

⁴ Newman, M. (2001) „Democracy and accountability in the EU“ in Jeremy Richardson ed. (2001) *European Union: Power and Policy-making* Routledge:London

⁵ Neunreither, K. (1994) „The Democratic Deficit of the EU: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments“ in *Government and Opposition* Vol.29 No.3 p.310, Franklin (2001) „European elections and the European voter“ in Jeremy Richardson ed. (2001) *European Union: Power and Policy-making* Routledge:London p.214

⁶ Curtin(1997) p.45-46

⁷ Rumford (2002) p.209

⁸ Curtin(1997) p.45-46

сла, „класичните“ аргументи за демократиот дефицит спомнати погоре ќе бидат сметани само како деривати на аргументите предложени во понатамошниот текст.

Модерниот концепт за демократија, а особено оној либералниот, традиционално ја поврзуваа демократијата со (во) државата-нација, на тој начин создавајќи силна спрега помеѓу, од една страна, исклучителноста на државата-нација како „природен амбиент“ на демократијата, и од друга страна, неособено-демократската природа на меѓу-народните односи (т.е. односите помеѓу нациите).

Државата долго време се сметаше за единствен можен локус на политичката заедница и на политичкиот идентитет.⁹ Таа беше сфатена *in abstracto*: суверенитетот и демократијата беа концентрирани внатрешно. Денеска, пак, овие два клучни концепта се сериозно доведени во прашање, најмногу заради неверојатно брзиот развој на глобализациските процеси.

Од друга страна, демократијата во сегашнава констелација на меѓународните односи и сегашнава конфигурација на меѓународните организации функционира незадоволително. Токму затоа, сè поретко се споменува како модус за регулирање на меѓународната сцена. ЕУ претставува прв и светол исклучок од ова, бидејќи директно „узурпира“ државни компетенции и истовремено го отвора проблемот на неадекватен демократски одговор во новонастанатата ситуација.

Но, ЕУ не е држава-нација, ниту пак федерална држава. Таа е конструирана врз темелот на претходно постоечките демократии во Западна Европа, што во суштина пак го отежнува создавањето на друг (дуален или компетитивен) концепт на демократија различен од постојниов, национален. Државата-нација е секако конструиран социјален факт, но етаблиран низ историјата и признаен како најадекватен за презервирање на демократијата.¹⁰ Затоа, кога зборуваме за демократската иднина на ЕУ (како не-национален актер), сето тоа ни изгледа премногу радикално, дури револуционерно, да се концептуализира. Како повторно да се измисли демократијата, овојпат надвор од националните граници, е дилемата којашто лебди во академските кругови и која ја поставува ЕУ како пионер во ова поле?

Државата-нација долго време го имаше монополот да владее со нејзината делимитирана територија, да поседува суверена, практично нелимитирана моќ на сите луѓе на таа територија. Исто така, државата беше и единствениот актер способен да комуницира со надворешниот свет т.е. со другите држави.

Оваа неспорна позиција на ексклузивен актер во меѓународните односи за прв пат беше сериозно доведена во прашање со појавувањето на не-државните субјекти, поттикнати од глобализацијата.

Но глобализацијата не е завршен процес. Франс Буеленс ја опишува како „комплекс на процеси создадени од збирот на кумулативните

⁹ Curtin (1997) p.3

¹⁰ *ibidem* p.15

резултати на згуснати односи помеѓу државите („интернационализација“), згуснати односи низ државите („транснационализација“), И резултатот од меѓусебната интеракција на обете“.¹¹

Од друга страна, глобализацијата ги прави традиционалните демократии сè повеќе дефицитарни.¹² Во ваков мрачен меѓународен амбиент, ЕУ прави автентични обиди да го пополни постоечкиот јаз помеѓу капацитетите на европските држави и сè поприсутниот притисок „однадвор“.

Понатаму, присутна е дилемата како да се создаде нов политички објект (а кој нема да биде супердржава) во свет регулиран и доминиран од систем на држави-нации, со сопствени правила и принципи.¹³ Така, европскиот проект се поставува како инхерентно револуционерен, бидејќи настојува да го разнебити системот.

Во суштина дебатата се сведува на заканата што им претстои на државите од не-државните субјекти, како што е имиграцијата, тероризмот, ниско-платената работна рака, невладините организации итн. Европските нации се обидуваат да се одбранат од овие напади, да се прегрупираат (пр. Преговорите во СТО, Шенгенскиот договор), да станат посилни (заедничка одбрана, rease-keeping, улогата во Средниот Исток) и пожестоки (мерки против имиграцијата и тероризмот), истовремено адаптирајќи се на новиот

глобален пејзаж. И бидејќи основните фикции на државата се оспорени, државата се обидува да се замисли себеси во нова реалност, да се ре-проектира како би можела да остане релевантен фактор во меѓународната игра.

Во случајот на ЕУ, дебатата за демократскиот дефицит покрена низа на конкретни мерки за да им се излезе во пресрет на проблемите, неретко успешно пополнувајќи ги постоечките празнини. Но вистинското прашање е повеќе теоретско: дали демократска Европска унија е воопшто остварлив концепт?

Така, колку повеќе ЕУ интеграцијата напредува на теренот, толку политичарите и експертите стануваат нервозни во врска со ова прашање. Дилемата всушност не е како да се пополни „секојдневниот“ демократски дефицит во ЕУ, туку да се види дали демократијата воопшто е возможна надвор од рамките на државата-нација. За да се востанови ова потребна е подалекусежна концептуална апстракција, каде што ЕУ би бил само еден (суштински) пример во низата на други можни примери.

Глобалното владеење и улогата на епистемските заедници (epistemic communities)

Концептот на владеење (governance) се појави токму за да се „справи“ со поместувањето на државниот авторитет во насока кон долу, кон горе и странично.¹⁴ Во тој

¹¹ Buelens, F. ed.(1999) Globalisation and the Nation-State Edvard Elgar: Cheltenham

¹² McGrew, Anthony ed.(1997) The transformation of democracy Polity Press: Cambridge

¹³ Luhmann, N. (1990) Political Theory in the Welfare State de Gruyter: Berlin

¹⁴ Rosenau, J. (1999) „Toward an Ontology for global governance“ in Martin Hewson and Timothy Sinclair eds. Approaches to Global Governance Theory SUNY: New York p.293

процес на „комплексификација“ на општеството (и опаѓањето на авторитетот), проблемот на демократската одговорност создава притисок врз институциите, со што отвора простор за појавување на нови форми на авторитет.

Но проблемот со демократското владеење (кој се појави најпрво со глобализацијата на економските процеси), не е специфично европски. Секако, досега ЕУ е најпознатиот и веројатно најуспешниот пример на „одење отаде државните граници“ (транснационално, но исто така и регионално), но глобалната конфигурација и глобалните услови во принцип го прават ова возможно насекаде.¹⁵ Затоа, приоритетната цел би била да се изнајде и сфати хеуристичната вредност на (формите на) глобално владеење за потоа тоа да би можело да се антиципира и примени во практика, да речеме и во случјот на ЕУ.

Концептот на глобално владеење се појави паралелно (или како реакција на) со економската глобализација, беше поттикнат од падот на комунизмот и го најави поместувањето на авторитетот од државата кон пазарот.¹⁶ Сепак, економско-финансиската глобализација до сега се покажува како феномен релативно ограничен на високо индустријализираните општества, додека глобалното владеење всушност цели кон политичко управување на глобално ниво.¹⁷ Џејмс Розно

ова го гледа како дуалистички и дијалектичен процес сочинет од интеграција/фрагментација, глобализација/локализација, кохезија/конфликт. Така, глобалното владеење не треба да се сфаќа како модус што ќе создаде едно високо ниво на глобална интеграција и ред, туку повеќе како една сума на многу комплексни и често диспаратни процеси кои можат да се „материјализираат“ во глобален поредок или да се разнебитат во глобален хаос.¹⁸

Еден важен аспект на глобалното владеење е дека тоа е процес поттикнат одоздола (bottom-up), во тесна врска со појавувањето на цивилното општество. Ова за возврат нуди потенцијал за проширување на демократскиот простор, што е и клучна идеја на авторите на космополитанскиот модел на демократија. Глобалното владеење е сфатено како фундаментален организациски принцип кој би им овозможил на различните структури, држави и општества да ко-егзистираат. Ова е во суштина процес индуциран од глобализацијата, во смисла дека таа ја подрива ефикасноста на државата и на тој начин отвора можност за појавување на нови конкуритивни демократски простори кои го ослабуваат авторитетот и монополот на државата. Згора на сè, процесот на глобализација потхранува создавање на нови институции поспособни да се справат со и да профитираат од можностите што ги нуди самата нова поставеност на светот.¹⁹ Но вла-

¹⁵ Ferguson, Y. (1999) and R. Mansbach „History’s revenge and future shocks“ in Martin Hewson and Timothy Sinclair eds. *Approaches to Global Governance Theory* SUNY: New York, p.208

¹⁶ Hewson, M.(1999) and Timothy Sinclair eds. *Approaches to Global Governance Theory* SUNY: New York, Strange, Susan (1996) *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy* Cambridge University Press

¹⁷ idem

¹⁸ Rosenau (1999) p.294

¹⁹ Prakash & Hart eds.(1999) *Globalization and Governance* Routledge: London p.4

деење не претпоставува создавање на нови институции, држави или други формални структури: секој вид на договор(ање), формален или неформален, може да се смета како вид на владеење (governance).

Во контекст на самата ЕУ, се чини дека теоријата за глобално владеење е добро поставена за да ги пополни демократските празнини оставени зад европскиот „излет“ надвор од државните рамки. Всушност, создавањето на ЕУ мора да се гледа динамично, во смисла дека солуциите што ги нуди (глобалното) владеење секогаш ќе каскаат зад европската интеграција, така што би ги пополнивале „дупките“ создадени од неприспособените институции. Овој процес во суштина функционира како повратен круг (feedback loop).²⁰ Истата корелација може да се воспостави и на глобално ниво, помеѓу глобалното владеење и (економската) глобализација: првото, отелотворено низ граѓанското општество, меѓународните НВО-а или социјалните (општествените) движења, ја следи бруталната експанзија на втората, на тој начин бивајќи нејзина реакција.

ЕУ би требало да биде проектирана различно од „држава-нација во проект, со основа во европскиот народ“ бидејќи тоа може да доведе до еден авторитарен конструкт.²¹ Куртен предлага еден вид на „пост-национална демократија“, којашто во почетокот би била еден дополнителен елемент на државата, на

суб- и супра-национално ниво. Подоцна, „државата-нација ќе исчезне“ бидејќи нема да постои некоја рационална причина за нејзино постоење во ситуација кога лојалностите на граѓаните би се формирале врз друга (различна) основа.²² За да се оствари, европскиот модел на пост-национална демократија мора да содржи две важни компоненти: делиберативен (советодавен) модел на граѓанска партиципација како неопходен дел на претставничката демократија, и создавање на европска јавна сфера.²³

Како што можеме да видиме, во контекст на постојано продлабочување на демократскиот дефицит, концептот на глобално владеење нуди можна рапаса за ЕУ. Но, парадоксално, (концептот за) глобално владеење воопшто и не постои во една кохерентна форма. Има обиди да се концептуализира едно идно владеење на глобално ниво, но тие се премногу флуидни, а и покрај тоа не успеваат задоволително да ја објаснат демократската суштина на глобалното владеење.²⁴

Проблемот е во тоа што глобално владеење не е „политички неутрален“ поим. Голем број на автори ги употребуваат глобалното владеење, демократско владеење и добро владеење (good governance) како синоними, иако не постои некоја посебна причина зашто governance би било демократско. Дали затоа што се обидува да го надмине

²⁰ Sandholtz (1999) „Globalization and the evolution of rules“ in Prakash & Hart eds. Globalization and Governance Routledge: London p.95-96

²¹ Curtin (1997) p.50

²² Inglehart, Curtin (1997)

²³ Curtin (1997) p56

²⁴ Hewson eds. (1999)

²⁵ Latham, R. (1999) „Politics in a floating world“ in Martin Hewson and Timothy Sinclair eds. Approaches to Global Governance Theory SUNY: New York, p.38-39

демократскиот јаз оставен од владите во новиот глобализациски контекст? Или, пак, затоа што традиционалниот модел на владеење повеќе не произведува доволно демократски инпут?

Во секој случај, лесно уочливо е дека *governance* во принцип може да се остварува на не-демократски премиси.²⁵ Во рамките на ЕУ ова е сепак малку веројатно (иако некои случаи на ксенофобични регионализми или, пак, некои од бриселските лоби-групи говорат во прилог на спротивното), но тоа не гарантира дека концептот на глобално владеење е инхерентно демократски кога би се применил на други случаи.

Сето ова покажува дека глобално владеење е еден сè уште обскурен и недефиниран концепт, кој е сочинет од повеќе теории со различни профили.

Една од главните забелешки се однесува на отсуството на регулирачка власт (*steering authority*) на европско ниво која би ги регулирала разните „влезови“ и „излези“ на владеењето. Визијата за „плюрилатерализмот“ на Черни претпоставува дека присуството на интереси и лојалности кои меѓусебно се пресекуваат или преклопуваат ќе ги поттикнат државите/општествата да соработуваат на сите нивоа и на тој начин да ги пополнат новонастанатите празнини.²⁶ *Governance* би станала еден вид на само-регулаторски механизам без потреба од авторитет „од горе“ кој би се грижел за демократската одговорност и би

имал ре-дистрибутивна улога. Но ова, сепак, не го решава проблемот со демократскиот дефицит.

Второто „сценарио“ е таканаречената „секторска хегемонија“ т.е. глобално општество поделено помеѓу еден олигопол од нео-корпоративни групи кои би биле способни да се справат со глобалното управување на економијата, но би биле неадекватни да бидат демократски одговорни заради нивните тесни економски интереси.²⁷

Заклучок

Концептот на глобално владеење не нуди некои конкретни решенија за проблемот на европскиот демократски дефицит. Она што е проблематично е колку предложените солуции би можеле да се спроведат во пракса дури и доколку постои политичка волја за тоа. Во секој случај, целата оваа дебата можеби е само погрешно пре-познавање на вистинскиот проблем, кој е двоен:

а) Изгледите за демократијата-државата се сè уште прилично мрачни, па дури и релативните „демократски успеси“ на ЕУ не гарантираат дека постои автентично реструктурирање кон демократско владеење: во случајот на ЕУ тоа е повеќе бавен, но сигурен од кон супер-држава;

б) Нема многу показатели дека постои критичка маса во светски политички рамки којашто би се обидела да ја артикулира имплементацијата на глобалното владеење на глобално ниво.

²⁶ Cerny, P. (1999) „Globalization, Governance, and complexity“ in Prakash & Hart eds. *Globalization and Governance* Routledge: London, p.207

²⁷ Idem.

Во случајот на ЕУ, една од претпоставените клучни неподобности за справување со демократијата на транснационално ниво е отсуството на европски народ (во смисла на демос). Така, во овој момент не е возможно да се замисли создавање на европски народ кој би ги опфатил и втопил сите останати европски демоси. Меѓу другото, ова е затоа што, историски, европските нации се создавале и етаблирале во прв ред како реакција или опозиција на една со друга, па тешко би било да се замисли овие длабоко втемелени заедници одеднаш да ги заборават своите традиционални „реперни точки“.

Секако, може и да се претпостави дека ЕУ воопшто и нема потреба од демос бидејќи: прво, не би смеела да се престори во една супер-држава-нација; и второ, во еден свет карактеризиран од инфлација на индивидуалистички вредности (види Inglehart), старите

лојалности полека избледнуваат и не е невозможно да се појавуваат други ад хок „коалиции“ помеѓу граѓаните кои би ги надминувале и преклопувале националните.

Секако, демократскиот дефицит на ЕУ не би требал да претставува фаталитет за иднината на европската интеграција. При големи пререструктурирања на меѓународниот систем нормално е да се очекуваат и разни системски грешки. Згора на сè, концептот на глобално владеење се појави независно од европската интеграција, со цел да се замисли демократија во глобални рамки. Така, сосема случајно е што ЕУ е најдобриот „ученик“ на теоретичарите на глобално владеење, и дека овие два концепти се среќаваат во оваа точка. Конечно, и двете појави/концепти (ЕУ и глобално владеење) се динамични, флуидни и дијалектички поставени, и затоа мора да се третираат како такви.

Abstract

EU's democratic deficit has been a persistent problem both for the EU politicians and academics concerned with the subject. In a context of an ever-deepening of the globalization processes and an increasingly eroding state of the nation-state, the concept of global governance seems to offer some possible cures. To what extent the notion of global governance is conceptually and practically fit to tackle the problem of European deficit.

Библиографија:

Held, D. (1995b) *Democracy and the Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Democracy* Polity Press: Cambridge

Held D. ed. (2000) *A globalizing World? Culture, economics, Politics* Routledge: London

Wallace, W. and Wallace, H. eds (2000) *Policy-Making in the European Union* Oxford Univ. Press: New York

Weiler, J. and Wind, M. eds. (2003) *European Constitutionalism Beyond the State* Cambridge University Press: New York

Институционалните реформи согласно Предлог-уставот на (за) Европската унија

Мери Георгиевска

Институционалната структура на Европската унија (некогаш Европска заедница) еволуирала и се менувала еднакво како и самите заедници, односно се унапредувала и приспособувала на интензитетот и облиците на европското економско и политичко интегрирање. Истата е нужно детерминирана со различните договори со кои се основани одделните Европски заедници¹ и Европската унија (ЕУ), како и со договорите за нивно изменување и дополнување². Историски гледано, од формирањето на ЕЗЈЧ до денес, при постоење на ЕУ, институционалната структура во основа е неизменета, односно нејзе во континуитет ја сочинуваат неколку клучни институции, носители на политиките и одлуките во Заедниците/Унијата околу кои гравитираат и други повеќе или помалку помошни и советодани органи и тела³. Она што постојано се менува се составот,

компетенциите, овластувањата и начинот на одлучување на овие институции, како последица на променетите околности, а во согласност со актуелните потреби и очекувања, а сè со цел да се одговори на новите предизвици и барања кои со себе ги носеше постоењето и натамошното опстојување на европското заедништво. Промените беа резултат и на потребата од повеќе демократија, ефикасност и транспарентност во институциите на Заедницата/Унијата, како и на потребата за приближување на истите кон потребите, барањата и очекувањата на граѓаните. Како иманентен проблем низ севкупниот процес на европското интегрирање, па и на институционалните промени, се провлекува недоволната подготвеност и решеност, односно скептицизмот на државите-членки во поглед на откажувањето од својот национален суверенитет, односно негово делегирање на супранационалните институции на Заедниците/Унијата во мерка која е неопходна за реализирање на поставените цели кон сè поцврсто европско заедништво. Сепак, европските интеграциони процеси се одвиваат сè поинтензивно, и иако бавно и етапно, а сепак сигурно, евидентно е создавањето на Унија на европските народи, која ќе биде засно-

¹ Европска заедница за јаглен и челик ЕЗЈЧ, Европската економска заедница ЕЕЗ, Европската заедница за атомска енергија ЕВРОАТОМ,

² Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик, Договорот за основање на Европската економска заедница, Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија, Договорот за фузирање на органите на заедниците, Единствениот европски акт, Договорот за основање на Европската унија, Договорот за редефинирање на Договорот за основање на Европската унија и Договорот од Ница

³ Советот на министри (денес Совет на ЕУ), Комисијата, Европскиот парламент, Европскиот суд на правдата, од 1974 Европскиот совет, Судот од прва инстанца, Судот на ревизори, Комитетот на регионите, Економскиот и социјалниот комитет итн.

вана на нови уставно-правни основи, односно на Устав на ЕУ, кој наскоро се очекува да биде усвоен и да прерасне во темел на новата европска архитектура.

Договорите од Амстердам (1997) и Ница (2000) предвидоа скромни промени во институционалната структура на ЕУ кои се покажаа како недоволни пред сè од аспект на проширувањето на Унијата, со 10 нови држави членки во мај 2004 година. Со нив не дојде до зголемување на ефикасноста и демократичноста на институциите на Унијата, туку напротив придонесоа за увидување на неопходноста од итни и суштински корекции во организацијата и функционирањето на органите, ако се сака да се одговори на предизвиците кои ги носи со себе идното натамошно проширување на веќе доволно големото Европско семејство.

Лакенската декларација за иднината на Европа и новата европска архитектура

Една година по Ница, на 15. 12. 2001 година, на состанокот во Лакен, Европскиот совет ја усвои Декларацијата за иднината на Европската унија со која се изразува подготвеноста и решителноста на европските држави за изградба на подемократска, поефикасна и потранспарентна Унија, и истовремено “се трасира патот кон донесување на Устав за европските граѓани”⁴. Исто така, Европскиот совет донесе и одлука за свикување на *Европска*

конвенција за иднината на ЕУ, која во себе ќе обединува експерти од областа на уставното право и докажани познавачи на приликите во Унијата, со задача да ги проучи и анализира фундаменталните прашања поврзани со иднината на Унијата и да изнајде најсоодветни решенија кои ќе ги преточи во документ кој ќе претставува појдовна точка за преговорите на Меѓувладината конференција на која ќе бидат донесени клучните одлуки.⁵ По неполни две години работа, во јули 2003 година Конвенцијата го достави до Европскиот совет целосниот текст на Предлог-уставот на ЕУ, односно Предлог-договорот за донесување на Устав за Европа. Истиот ден, на 18.07.2003 година беше усвоена и Римската декларација која потврдува дека “со Уставот, Европа прави суштински и решителни чекори кон политичка унија - унија на граѓаните и унија на државите-членки”.⁶ На самитот во Даблин, во јуни 2004 година, беше донесена одлука за потпишување на Уставот на ЕУ и се очекува истиот да биде свечено потпишан на 29. 10. 2004 година во Рим.

Предлог-уставот воспоставува неопходна рамнотежа меѓу граѓаните и државите-членки и институциите на Унијата, односно настојува да изврши дефинирање и поделба на моќта во Унијата, со цел поедноставување и зголемување на ефикасноста во нејзиното функционирање.

⁵ The European Convention on the Future of the European Union, www://european-convention.eu.int

⁶ Rome Declaration, V. Giscard D'Estaing, Chairman of the European Convention, Rome, 18.07.2003

⁴ Laeken Declaration on the Future of the European Union,

Накратко, определбите на Предлог-уставот би можеле да ги сведеме на следново: поцврсто ги гарантира и заштитува основните слободи и права на граѓаните на Унијата инкорпорирајќи ја во себе Европската повелба за фундаменталните права⁷ како свој составен дел; предвидува поголема транспарентност на Унијата и нејзините институции, отварајќи ја кон нејзините граѓани, особено преку зголемување на можностите за партиципација на националните парламенти во легислативниот процес и одлучувањето; јасно ги разграничува надлежностите на Унијата односно на нејзините институции од оние на државите-членки, со истовремено проширување на нејзините компетенции за сметка на оние на државите-членки, што практично значи натамошно откажување од дел од нивните суверени права и надлежности во нови сфери на одлучување и дејствување; за прв пат јасно и недвосмислено го определува правниот субјективитет на ЕУ⁸ со што уште повеќе се зајакнува нејзината положба (и формално правно) како субјект на меѓународната сцена; ги елиминира трите столба на кои (сè уште) почива Европската унија⁹, предвидувајќи континуитет во постоењето и функционирањето на Унијата, со што се поедноставува самото функционирање и работата на нејзините

институции; ја симплифицира и генерализира легислативната процедура, предвидувајќи замена на досегашните разновидни и многубројни видови на секундарни правни акти¹⁰ со Европски закони и Европски одлуки со што се јакне демократскиот легитимитет на Унијата; воспоставува област на слобода, безбедност и правда со поорганизирани и поефикасни активности во борбата против организираниот криминал, и со меѓусебно признавање на различните системи на граѓанското право на државите-членки; предвидува постепено развивање на заедничка одбранбена политика; подобрување на економската соработка меѓу државите-членки кои се дел од еврозоната, во функција на стабилност и прогрес; ја снабдува Унијата со стабилни, демократски, ефикасни и транспарентни институции кои ќе настојуваат да ја одржуваат неопходната рамнотежа меѓу општиот европски интерес, националните интереси на државите-членки и интересите на граѓаните на Унијата.

Институционалната рамка

Генерално земено, Предлог-уставот ја задржува, односно ја потврдува постоечката институционална рамка на Унијата, притоа внесувајќи определени измени и дополнувања насочени кон што поголемо единство, односно кон реализација на дамнешниот идеал за создавање на политичка унија на европските држави и народи.

⁷ European Charter for Fundamental Rights

⁸ ("Унијата ќе поседува правен субјективитет"), Treaty Establishing a Constitution for Europe, 18.07.2003, www.europa.eu.int

⁹ Европската заедница како I столб, Заедничката надворешна и безбедносна политика како II столб, и Заедничката соработка на правосудните и полициски органи во кривичните работи како III столб на чадорот на ЕУ

¹⁰ Уредби, директиви, решенија, препораки и мислења

Првиот дел, наслов IV од Предлог-уставот е посветен на институциите на Унијата, каде што се определува дека Унијата ќе поседува единствена институционална рамка која ќе обезбедува конзистентност, ефективност и континуитет на политиките и активностите кои ќе ги презема за остварување на поставените цели. Предлог-уставот како цели¹¹ на институциите на Унијата ги определува таксативно следниве: унапредување и остварување на целите на Унијата, промоција и заштита на нејзините вредности и заштита и остварување на интересите на Унијата, нејзините граѓани и државите-членки. Понатаму, определува дека единствената институционална рамка на ЕУ ќе ја сочинуваат: Европскиот парламент, Европскиот совет, Советот на министри, Европската комисија и Судот на правдата. Она што го среќаваме како новина е формално-правното вбројување на Европскиот совет¹² во институциите на Унијата, за кој досега во ниеден од основачките договори не се говореше како за орган на Унијата иако практично функционираше како многу моќен креатор на политиките на Унијата.

Прв меѓу институциите Предлог-уставот го вбројува *Европскиот парламент* (ЕП) при што очигледно е дека на овој претставнички орган, кој по проширувањето прераснува во застапник на волјата на 450

милиони граѓани на Унијата, му се дава сè поголемо значење и улога во севкупните активности на Унијата. Така ЕП станува главниот легислатор на Унијата, кој заедно со Советот на министри ќе биде надлежен за донесување на европските закони и други правни акти; за спроведување на буџетската функција, односно за донесување и контрола на извршувањето на Буџетот на Унијата; за вршење на политичка контрола на работата на останатите органи и тела на Унијата, како и за остварување консултативни компетенции. Во поглед на надлежностите на ЕП, се потврдуваат неговите досегашни овластувања и компетенции, но истовремено се проширува и кругот на прашања за кои Советот и ЕП ќе одлучуваат заеднички.¹³ Посебно е предвидено ЕП да дава согласност за изборот на членовите и претседателот на Комисијата, но и да ѝ изгласа недоверба на Комисијата со двотретинско мнозинство гласови, по што истата е должна да поднесе оставка. Исто така, овластен е да го именува и разрешува *Европскиот омбудсман* како заштитник на правата и интересите на граѓаните на Унијата кои ќе можат до него да се обраќаат со поплаки во однос на лошото работење на администрацијата или, пак, за повреда на нивните права од институциите на Унијата, други органи, тела и агенции. Се предвидува негова целосна независност во работењето, односно исклучени се какви било инструп-

¹¹Treaty Establishing a Constitution for Europe, 18.07.2003, 2003/C 169/ 01, www.europa.eu.int

¹² Европскиот совет постои од 1974 год. како меѓувладино тело, односно политички орган составен од шефови на влади или претседатели на државите-членки кој ги утврдува политиките и дава неопходен стимул за политичкиот развој на Унијата.

¹³ Внатрешен пазар, енергија, култура, транспорт, економска и социјална кохезија, социјална заштита, здравство, образование, слободно движење на лица, царинска соработка итн.

ции и сугестии од други органи и тела. Како посебен орган Европскиот омбудсман нема право да изрекува санкции туку, за какви било индиции, или утврдени факти е должен да ги извести ЕП и другите органи предвидени со Уставот.

Предлог-уставот ја потврдува определбата изборот на европарламентарците да се врши на непосредни, слободни и тајни избори од страна на граѓаните на Унијата, што и редовно се практикува од 1979 година на секои пет години. Она што се предвидува како новина е единствената изборна процедура и единствените изборни принципи кои ќе се применуваат во сите држави-членки. Предлог-уставот го лимитира бројот на европатеници кој не сме да биде поголем од 736, при што се предвидува пропорционално застапување на европските граѓани согласно демографскиот принцип, со минимум 4 пратеници од секоја држава-членка. Како правило се предвидува ЕП да одлучува со мнозинство гласови, освен во случаите за кои со Уставот е предвидено поинакво решение.

Веднаш по одредбите за ЕП се одредбите за *Советот на министри на ЕУ*, кој заедно со ЕП претставува дел од легислативниот процес и еден од најзначајните носители на одлуките во Унијата. Како претставник на националните интереси на државите-членки, Советот ќе се состои од претставници на државите-членки на министерско ниво за секоја од своите формации, и само таквите претставници ќе може да ја претставуваат својата земја и во нејзино име да гласаат во Советот. Покрај овластувањата за донесу-

вање на секундарната легислатива, Советот ќе биде носител и на буџетската функција (заедно со ЕП), како и функциите на координација на активностите и креирање на политиките. Во поглед на организацијата на овој орган, се предвидува постоење на одделни формации за конкретни области и политики, при што посебно е предвидено функционирањето на Совет за легислатива и општи парашања кој ќе ја обезбедува конзистентноста на работата на Советот во целина. Во остварувањето на својата општа функција, Советот во координација со Комисијата, всушност ќе ја подготвува работата и состаноците на Европскиот совет. Кога, пак, ќе ја извршува својата легислативна функција, тој заедно со ЕП ќе усвојува и спроведува европски закони и европски рамковни акти, во согласност со уставните одредби и овластувања. И понатаму, како посебна формација ќе постои и функционира Советот за надворешни работи, кој врз основа на стратешките насоки утврдени од Европскиот совет ќе ги води и спроведува надворешните политики на Унијата обезбедувајќи ја притоа нивната конзистентност.

Нови решенија се предлагаат во однос на претседателствувањето со Унијата во рамките на Советот на министрите. Имено, наместо постоечкото решение за претседателствување со Советот во целина од една држава-членка за време од шест месеци, се предвидува различно претседателство за различните формации на Советот во времетраење од најмалку една година. Поточно, се предлага претседателствувањето со формациите на Сове-

тот (освен онаа за надворешни работи) да го држат претставници на одделни држави-членки во рамките на Советот на министри, врз основана принципот на рамноправна ротација за период од најмалку една година, при што Европскиот совет со своја одлука ќе ги определи правилата на ротација имајќи ги предвид политичката и географската рамнотежа и разликоста на државите-членки¹⁴.

Во поглед на начинот на донесување на одлуките во Советот на министри, Предлог-уставот како правило го воведува принципот на квалификувано мнозинство гласови, а консензусот (unanimity) како исклучок за случаите точно определени со Уставот. Се предвидува одлуките да се донесуваат со двојно квалификувано мнозинство гласови¹⁵, кое би се состоело од мнозинството држави-членки кои претставуваат најмалку 1/3 од популацијата на Унијата. Во случаите кога Советот донесува одлуки без да постои предлог од Комисијата, ниту пак иницијатива на министерот за надворешни работи, потребното квалификувано мнозинство гласови ќе се состои од 2/3 од државите-членки кои претставуваат најмалку 3/5 од популацијата на Унијата. Предлог-уставот предвидува можност, кога за донесувањето на одредена одлука е предвидена едногласност, Европскиот совет на сопствена иницијатива и едногласно да може да усвои одлука со која ќе дозволи Советот и за тоа парашање

да може да одлучи со квалификувано мнозинство гласови. Притоа за ваквата одлука треба задолжително да бидат известени националните парламенти на државите-членки.

Она што со Предлог-уставот се предвидува како позначајна новина е именувањето на *министер за надворешни работи на Унијата*, кој ќе раководи и претседава со овој Совет, и ќе биде надлежен за воспоставувањето на меѓународните односи на Унијата и за координирање на останатите аспекти на нејзините надворешни активности. Министерот за надворешни работи на Унијата би го именувал Европскиот совет со квалификувано мнозинство гласови и со согласност на претседателот на Комисијата. Тој треба да придонесува со своите предлози за развојот, унапредувањето и јакнењето на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Според Предлог-уставот истото би требало да се однесува и на Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Со ваквите овластувања на министерот, уставотворците сакаат, од една страна да го истакнат сè поголемото и посуштинско значење на ЗНБП на ЕУ како израз на сè подлабокото и поцврсто интегрирање на државите-членки, но од друга страна и да ги обединат постоечките функции и овластувања на високиот претставник на ЕУ за надворешна политика и на еврокомесарот за надворешни работи. Министерот за својата работа би бил одговорен пред Европскиот совет, кој ќе ја оценува неговата работа.

¹⁴ Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2003/C 169/01, Title IV, chapter I, art.23, line 4

¹⁵ „Double majority voting“, Treaty Establishing a Constitution for Europe, 18.07.2003

Со Предлог-уставот во органи на Унијата и формално-правно се вбројува *Европскиот совет* кој уште со самото негово формирање во 1974 год., функционираше како многу моќно и влијателно политичко тело кое ги утврдува политиките и правците на развој на Унијата. Според Предлог-уставот, Европскиот совет ќе ја снабдува Унијата со неопходниот импетус за натамошен развој и ќе ги дефинира генералните политички насоки и приоритети, без никаква реална легислативна моќ. Покрај шефовите на држави или влади на државите-членки во ова тело влегуваат и претседателот на Комисијата и министерот за надворешни работи на Унијата. Како значајна новина која ја предвидува Предлог-уставот е именувањето на *претседател на Европскиот совет*, без национален мандат, кој ќе го избира самиот Европски совет со квалификувано мнозинство гласови за период од 2,5 години со право на еден реизбор. Како негови надлежности со Уставот се предвидени таксативно следниве: ќе претседава и раководи со работата на Европскиот совет; ќе обезбедува соодветна подготовка на работата на Европскиот совет и континуитет во соработката со претседателот на Комисијата; ќе настојува да ја унапредува кохезијата и консензусот во рамките на Европскиот совет и ќе поднесува извештај до Европскиот парламент по секој состанок на Европскиот совет. Претседателот на Европскиот совет во рамките на своите овластувања и надлежности ќе обезбедува надворешно претставување на Унијата за прашања кои се

однесуваат на ЗНБП, без да навлегува во компетенциите на министерот за надворешни работи. Што се однесува, пак, до начинот на донесување на одлуките, Уставот ја потврдува досегашната практика, овој орган своите одлуки да ги донесува со консензус (*unanimity*), освен за случаите за кои е предвидено поинаку.

Фактот дека претседателот на Европскиот совет нема национален мандат односно дека не е претставник на држава-членка, туку е во својство на претставник на Унијата и застапник на општиот европски интерес, би можело да се протолкува како обид за воведување на функцијата претседател на ЕУ и да се стави крај на шестмесечното (евентуално едногодишно) претседателствување со Унијата.

Во споредба со останатите органи и тела, првичниот предлог на Уставот предвидуваше најголеми, па и радикални промени во организацијата и функционирањето на *Европската комисија*. Предвидени беа промени во составот, но и во начинот на донесувањето на одлуките во ова тело. Имено се предвидуваше Комисијата да се состои од колегиум кој ќе го сочинуваат претседателот на Комисијата, министерот за надворешни работи на Унијата, како потпретседател на Комисијата, и 13 еврокомесари, со право на глас, избрани врз основа на принципот на рамноправна ротација. Поточно речено би се воспоставил систем според кој секоја од државите-членки би имала по 1 комесар, но само 13, односно 15 (плус претседателот и потпретседателот) од вкупно 25 комесари

би имале право на глас и би биле дел од колегиумот како работно тело на Комисијата. Еврокомесарите со право на глас би ротирале меѓу државите-членки на секои 5 години врз принципот на потполна рамноправност, рефлектирајќи ги демографските и географските карактеристики на државите-членки.

Во однос на изборот на претседателот на Комисијата, Предлог-уставот предлага ново решение според кое, Европскиот совет, имајќи ги предвид резултатите од изборите за европатеници, одлучувајќи со квалификувано мнозинство гласови ќе достави листа на предложени кандидати за Претседателството на комисијата до ЕП, кој пак треба да го избере претседателот на Комисијата со апсолутно мнозинство гласови. Државите-членки при доставувањето на својата листа на кандидати за еврокомесари мора да водат сметка за еднакво претставување на половите, односно за рамномерна застапеност на жените.

За својата работа еврокомесарите се одговорни пред претседателот и пред ЕП, а претседателот, пак, за својата и за работата на членовите на Комисијата е одговорен пред ЕП, кој може да ѝ изгласа недоверба на Комисијата во целина, по што таа е должна да даде оставка.

Нерамноправниот третман на еврокомесарите, односно постоењето на комесари со и без право на глас претставува прашање (проблем) околу кое ни од далеку не постоеше согласност меѓу државите-членки. Поддржувачите на ваквите определби истапуваа со

аргументи дека Комисијата мора да биде мала по број, со цел да биде што поефикасна и експедитивна и да може да дејствува во интерес на Унијата во целина. Но, сепак, побројни беа оние кои остро се спротивставуваат на ваквите. Во периодот помеѓу двата самита (Брисел-2003 и Даблин 2004) се бараа и дискутираа нови солуции и решенија кои треба да одговорат на поставените барања за мала но ефикасна Комисија, особено од аспект на оствареното проширување на Унијата со нови 10 членки, и конечно беше усвоено решението да се задржи постоечката композиција на Комисијата-еден комесар од секоја држава-членка-до 2014 година од кога Комисијата ќе се состои од одреден број комесари кој ќе одговара на две третини од државите-членки. Еврокомесарите по 2014 година ќе се бираат врз основа на систем заснован на еднаква ротација меѓу државите-членки утврден уште на самитот во Ница.

Во поглед на надлежностите, овластувањата и одговорностите на Комисијата, Предлог-уставот не воведува некои суштински поинакви решенија. Имено, таа ќе се грижи за правилна и доследна примена и почитување на Уставот и ќе ја надгледува примената на комунитарното право; ќе го извршува Буџетот на Унијата и ќе ги спроведува програмите на Унијата. Се предвидува да има координативни, извршни и управни функции кои ќе ги остварува согласно уставните одредби. И понатаму Комисијата ќе биде главниот иницијатор за донесување на правните акти на Унијата, освен за случаите за кои во Уставот

е содржано поинакво решение. Исто така, за прв пат се предвидува и можноста граѓаните на Унијата да доставуваат петиции до Комисијата за донесување на нови акти. Исто така, се предвидува Комисијата да обезбедува соодветно надворешно претставување на Унијата, со исклучок на ЗНБП и други случаи предвидени со Предлог-уставот. Во остварувањето на своите овластувања и надлежности, Комисијата треба да биде целосно независна, односно таа како супранационален орган и претставник на општиот европски интерес, не смее ниту да бара ниту да прима какви било сугестии, или инструкции од која било влада, или орган на државите-членки.

Институционалната рамка на ЕУ се заокружува со постоењето и на правосудна институција олицетворена во Европскиот суд на правдата. Со Предлог-уставот се предвидува постоење на *Суд на правдата* кој во себе би ги инкорпорирал *Европскиот суд на правдата*, *Високиот суд*¹⁶ и повеќе специјализирани судови кои треба да обезбедат почитување и заштита на комунитарното право и правилна примена и толкување на уставните одредби.

Прашањата кои се во надлежност на одделните судови ќе бидат одредени со одредбите на Уставот и Статутот на Судот на правдата. Така се предвидува Судот на правдата да одлучува во постапки поведени од држава-членка, институција, физички или правни лица од државите-членки, во согласност со

уставните одредби; да решава по претходни прашања на барање на националните судови на државите-членки, а во врска со толкувањето и примената на комунитарното право на Унијата; да одлучува за валидноста на актите на органите на Унијата; и да одлучува во други случаи определени со Уставот. Високиот суд ќе биде надлежен да сослушува и одлучува во прва инстанца случаи кои не се во надлежност на Европскиот суд на правдата и специјализираните судови. Неговите одлуки ќе можат да се обжалуваат до Европскиот суд на правдата како повисока инстанца, и тоа само во однос на правни прашања, а не и во однос на фактите. Од друга страна, Високиот суд ќе биде надлежен да одлучува во постапки по жалби против одлуки на специјализираните судови, во однос на кои би се јавувал како повисока инстанца. Специјализираните судови би биле судови од прва инстанца надлежни да постапуваат и одлучуваат во случаи од определена специфична област. Судиите на овие судови ќе ги избира Советот на министри едногласно од редот на истакнати правници подобни за вршење на правосудна функција.

Ваквата организациска поставеност и постоењето на различни видови на судови говори за замислата за воспоставување на тристепен судски систем со специјализирани судови како судови од прва инстанца, Високиот суд како повисока инстанца кој ќе одлучува по жалбите против одлуките на специјализираните судови, и Европски суд на правдата како највисока судска инстанца надлежна да одлу-

¹⁶ Високиот Суд, иако тоа не е изречно определено, би го заменил Судот од Прва Инстанца до кој досега можеа да се обраќаат и да бараат заштита на своите права физички и правни лица од државите членки.

чува во постапки против одлуките на Високиот суд. Ова би наликувало (или барем интенцијата е да наликува) на класичната организациска поставеност на правосудниот систем која ја среќаваме во најголем број на држави, што, пак, би можело да се протолкува како сериозен чекор кон реализација на настојувањата за што подлабоко и поцврсто политичко интегрирање, односно за создавање на Обединети Европски Држави.

Како непосредно поврзано со постоењето и функционирањето на правосудните органи на Унијата, како новина која ја предлага Предлог-уставот, вреди да се спомне и воведувањето на функцијата на *Европскиот јавен обвинител*. Се предвидува, во функција на заштита на правата на граѓаните, интересите на Унијата, почитување на правото и борба против организираниот криминал со прекугранична димензија, со едногласна одлука на Советот на министри и согласност на Европскиот парламент да се формира Канцеларија на Европскиот јавен обвинител кој би бил овластен за спроведување истрага, подигнување на обвинение и поведување на постапка, против организаторите и сторителите на сериозни кривични дела кои ги загрозуваат интересите на повеќе од една држава-членка, на начин и под услови определени со Уставот и европските закони. Скандинавските земји, Ирска и Велика Британија се против ваквиот предлог за именување на ЕЈО, аргументирајќи дека акциите на државите-членки и меѓувладината соработка се доволно ефикасни

инструменти во борбата против прекуграничниот криминал.

Во остварувањето на политиките и функциите на Унијата се вклучени и голем број други институции, тела, агенции со посебни овластувања и компетенции утврдени со соодветни правни акти, но од аспект на реформите во институционалната структура на Унијата, во нивното егзистирање и функционирање не се предлагаат суштински промени, туку ќе биде неопходно нивно адаптирање на променетите околности кои Уставот ќе ги донесе со неговото усвојување.

Заклучок

Со Предлог-уставот на (за) Европска унија, се насетуваат идеалите и стремежите за формирање на Обединети Европски Држави, односно Федерација на европските држави со сопствен меѓународно-правен субјективитет и меѓу другото, единствена институционална архитектура која во себе би инкорпорирала единствени носители на легислативната, егзекутивната и правосудната власт. Сепак недостасуваат суштински и радикални промени кои и реално би довеле до реализација на тие идеали. Државите-членки сè уште се неодлучни и несогласни околу многу клучни прашања кои би значеле откажување од националниот суверенитет, односно сè уште се неподготвени да ги делегираат на супранационалните тела на Унијата компетенциите за одлучување во области кои досега себично ги чуваа за себе. Консеквентно на ова, и уставните

решенија кои се однесуваат на институциите на Унијата, во основа не значат ништо ново, односно ја потврдуваат досегашната практика во нивното функционирање. Извесни исклучоци, сами по себе, се решенија кои би довеле до суштински промени, меѓутоа, меѓу државите-членки не постоеше расположение за нивно усвојување како такви. Првичниот предлог на Уставот во голема мера беше изменет низ долгите дискусии и неопходните компромиси кои мораа да бидат направени во функција на ната-

мошен прогрес на интеграционите процеси, односно за остварување на децениските стремежи за економско и политичко единство. Генерално земено може да се каже дека меѓу државите-членки и граѓаните на ЕУ расте расположението околу Европскиот устав, но сепак реализацијата на очекуваните промени во севкупното егзистирање и функционирање на Унијата ќе зависи од резултатите на националните референдуми за ратификација на Уставот по неговото потпишување во Рим.

Abstract

The purpose of this paper is a brief and general elaboration of the historical context, on one side, and the perspectives of the development in the European Union, on the other side. Particular attention is paid to the current situation in the Union and in its institutional structure, compared to the latest proposals for new institutional architecture, provided with the Draft Constitutional Treaty on the European Union. A detailed elaboration is given on the offered solutions for every institution, with a comment on the actual climate, attitudes and expectations within the member states in the context of the adoption (or refusal) of the proposed changes.

Библиографија:

- The European Convention on the Future of the European Union;*
Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 18.07.2003,
2003/C 169/ 01;
Rome Declaration, V. Giscard D'Estaing, Chairman of the European
Convention, Rome, 18.07.2003;
European Charter of Fundamental Rights of the Union;
Laeken Declaration on the Future of the European Union;
[www:// european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)
www.europa.eu.int
The ABC of the Community law, Dr. Klaus Dieter Borchardt
EU Law in a NUTSHELL, Mike Cuthbert, LL.M., BSc (Econ.), B.A.
(Law) Head of School of law and Interenational Business, Nene
College, London Sweet&Maxwell 1997

Преку кооперација до пристап

Весна Ивановска

No man is an island. No state is an island, either.

Еден историски момент: во мај 2004 год., десет земји кои се претежно од Источна Европа се придружуваат на Европската заедница. Но подобро да не ја започнуваме приказната со прикажување на крајот.

Мразот почна да се топи

Многу е тешко да се каже кога почна крајот на таа поствоена ера, која го делеше светот, и тоа посебно Европа во еден западен, „капиталистички“ дел и еден источен, „комунистички“ дел. Можеби, тоа што веќе не можеше да се спречи почна со „Гласност“ во 1984, или со падот на ѕидот во Берлин во ноември 1989 год., но сепак кратко време по тоа Советската унија пропадна и Германија се соедини, а многу земји во Централна и Источна Европа, ослободени од нивните деспотски режими, го почнаа нивниот пат на реформи и обнова.

И во други делови на Европа се случуваа турбуленции: на седницата во Стразбург во 1989 год., Германија инсистираше дека монетарната унија, која беше иницирана во 1985 год. со Single European Act¹, не е можна без политичка унија на земјите-членки на Европската заедница.

Овое барање е еден од темелите на Treaty of the European Union², спогодба која беше потпишана во 1992 год. во Мастрихт, и која ја прошири Европската заедница во Европската унија, една економска и политичка унија, со заедничко граѓанство, заедничка валута, заеднички стандарди во социјалната политика и соработка на 13. земјичленки во областа на политички, економски, одбранбени, социјални, еколошки, културни и правни прашања.

Понатамошните спогодби, како Treaty of Amsterdam (1999)³ ја зајакнаа соработката во одбраната и надворешната политика, иако примарната цел на Treaty of Nice (2001)⁴ беше да ја реформира структурата на институциите на Европската унија, со цел таа да биде спремна за проширувањето.

Овој есеј ќе се обиде да го разјасни развојот на врската на Западна со Источна Европа од дипломатски врски, преку кооперација и конечно до проширување на ЕУ.

Критериуми

Во јуни 1993 год., Копенхашкиот европски совет дојде до заклучок, дека „земјите на Централна и Источ-

¹ <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc113.htm>

² <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>

³ <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/>

⁴ http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_en.htm

на Европа, кои имаат желба да станат членка на Европската заедница, ја имаат таа можност. Пристап ќе биде возможен кога таа земја ќе биде во состојба да ги исполни сите надлежности на членство со задоволување на бараните економски и политички критериуми“. Копенхашкиот европски совет ги дефинираше тие критериуми на следниот начин:

- Политички критериуми: стабилни институции што гарантираат демократија, владеење на правото, на човековите права и респектирањето на малцинствата;
- Економски критериум: функционална пазарна економија;
- Технички критериум: усогласување со *acquis*⁵: придржување на разните политички, економски и монетарски цели на Европската заедница.

Последниот критериум беше специфициран на Мадридскиот европски совет во јуни 1995 год., кој ја истакна важноста дека не треба само да се хармонизира националното законодавство со *acquis*, туку, исто така, мора да се обезбеди ефикасна имплементација од надлежните административни структури на земјата-кандидат.

Преговори

Кандидатурите на десетте земји од Централна и Источна Европа беа официјално и свечено предадени на Луксембуршкиот европски совет во декември 1997 год. како симболичен акт.

⁵ *Acquis Communautaire* или *Community acquis* е телото на заедничките права и обврски кои ги спојува сите земји-членки со Европската унија. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm#c16a>

Потоа официјалните преговори за пристап продолжија во две фази. На 30 март 1998 год., почнаа преговорите за пристап со земјите од првиот бран (Кипар, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Полска и Словенија). За земјите-кандидати од вториот бран (Бугарија, Латвија, Литванија, Малта, Романија и Словачка) почна да се преговара во февруари 2000, кога Европската унија одлучи дека тие земји доста брзо успеале да напреднат со нивните реформи.

Пред почеток на сите преговори, се изготви процена на националното законодавство на секоја земја-кандидат. Врз база на тоа се подготвуваше работна програма на преговорите и се дефинираа позициите на двете преговарачки страни.

Преговорите за пристап главно ги испитуваат можностите на земјата да биде спремна за членство во Унијата и нејзиното усогласување на националното законодавство со *acquis*. Најважно е земјата во најскоро време да се подготви за заедничкиот пазар на сите земји-членки. Додека течат преговорите Европската унија им помага на кандидатите со усогласување на законодавството со таканаречената *pre-accession aid*, пред-пристапничка помош. Преговорите можат успешно да завршат и без земјата-кандидат целосно да ја заврши хармонизацијата на законодавството, со тоа што тука се нудат можности за транзиционални договори.

Од технички поглед, преговорите се билатерални меѓувладини конференции помеѓу Европската унија и земјата-кандидат, која ги спојува министрите на шест месеци, а амба-

садорите секој месец. Преговорачката позиција ја предлага Европската комисија за секој дел од *aquis*, а потоа истата се одобрува од Европскиот совет. Конечно, преговорите финансираат во една предлог-спогодба за пристап која мора да биде прифатена од Европската комисија и исто така ратификувана од земјата -кандидат и од земјите-членки на Европската унија.

На Копенхашкиот европски совет (12 и 13 декември 2002), Европската комисија ги заврши преговорите со десетте земји: Чешката Република, Кипар, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Малта, Полска, Словачка и Словенија, овозможувајќи им со тоа пристап до Европската унија на први мај, 2004 год.

Но, и пред да почнат тие преговори во 1998 год. Европската унија им помогаше на кандидатите да се подготват за членство во Унијата. Тие напори почнаа во 1989 год., со усвојувањето на т.н. Phare програма, чија цел беше во тое време да им помогне во пост-комунистичката фаза со измени на пазарно-ориентирана економија и воведување на институционална структура со плуралистичка демократија. Со текот на времето тие трудови сè повеќе се специјализираа на специфичните потреби за членство во Европската унија.

Стратегија

Фундаменталната мисла на стратегијата на Европската унија за пристап во Унијата се оформи на Есенскиот европски совет во 1994 год.

Стратегијата се дефинираше преку овие елементи:

- Имплементација на Европските спогодби (*Europe Agreements*);
- Финансиска помош преку PHARE програмата;
- Еден структуриран дијалог (*structured dialogue*) кој им овозможуваше на земјите-членки и земјите-кандидати да дискутираат за работи од заеднички интерес;
- Партиципација во програми и агенции на Европската заедница.

Понатаму, на крајот на 1997, Европскиот совет одлучи да предложи проширена стратегија за земјите-кандидати од Централна и Источна Европа, која се базираше на предлози од Европската комисија од таканаречената Агенда 2000⁶. Една специјална стратегија се изработи за Кипар, предвидувајќи ја тензијата поделба на земјата. Исто така, после реактивирањето на кандидатурата во октомври 1998, една специфична стратегија беше предложена и за Малта.

Други стратегии, за други земји, беа: таканаречените „*goad maps*“, за успешен пристап на Бугарија и Романија. Во случајот на Турција, стратегијата за пристап е проширена со интензиван политички дијалог и царинска спогодба.

Инструменти

Европската унија употребува модел со два вида на инструменти за хармонизација на земјите-кандидати со Европската унија, поделен во еден финансиски и политички дел. Финансискиот дел од мо-

⁶ http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm

делот е претставен во овие инструменти:

Phare програмата

Phare програмата е една од трите пред-пристапни инструменти кои се финансираат преку Европската унија и кои ја асистираат земјата-кандидат во нејзините подготовки за придружување на европската фамилија.

Првобитно основана во 1989 да им асистира на Полска и Унгарија, денес PHARE програмата се грижи за 10 земји - 8 нови земји-членки: Чешката Република, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Словачка и Словенија, и исто така Бугарија и Романија, помагајќи им во еден период на масовни економски реформи и политички измени. Phare за брзо време стана најголемиот помошен програм на светот во Централна и Источна Европа, нудејќи технички совет и инвестициска помош. До 2000 год., земјите на Западниот Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија) исто имаа корист од Phare. Секако, од 2001 год., понатаму CARDS програмата (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans) им нуди финансиска помош на тие земји.

После понудата на Копенхашкиот европски совет на земјите од Централна и Источна Европа за кандидатура за членство во Европската унија, Phare се преорентираше за таа цел, и почна да инвестира во инфраструктурни реформи. Phare својот конечен изглед го доби во 1997 год., како одговор на Луксембуршкиот европски совет.

Phare се фокусира во неговите донации на приоритетите кои се истакнати во стратегиите на Road Maps и на Accession Partnerships, кои ги прикажуваат приоритети со кои секоја земја мора да се соочи во нејзината подготовка за пристап. Националната програма за приближување на националното законодавство со *acquis* на секоја земја-членка е распоредот на секоја земја за подготовка за пристап. Тука се предвидува времето и трошоците на секој степен кој е потребен за подготовка на земјата за членство.

Целите на Phare се:

- Зајакнување на јавната администрација и институциите според стандардите на Европската унија;
- Брзо приближување на законодавството со минимални транзициски периоди;
- Промоција на економска и социјална рамнотежа.

Овие цели посебно се истакнати со основањето на програмите SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development) и ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), во 1999 год. кои ги презедоа земјоделскиот развој (SAPARD) и инфраструктурните проекти во еколошкото и транспортното поле (ISPA), дозволувајќи ѝ на тој начин на Phare да се фокусира на главните приоритети, економска и социјална рамнотежа и градење на институции.

SAPARD програмата

Целта на SAPARD е да им помогне на десетте земји од Централна и Источна Европа, да се соочат со

проблеми на структурните реформи во нивниот земјоделски сектор и во нивните рурални средини, а исто така приближување на нивното законодавство во овој сектор со делот на *acquis communautaire*, кој се однесува на заедничката земјоделска политика. Исто и тука, предностите што се истакнати во Accession Partnerships имаат предност.

Главен приоритет е подготовката на земјоделието и со него поврзаната индустрија за пристап во ЕУ. SAPARD беше основана како дел на Агендата 2000, како програма за зголемена помош за пристап во периодот на 2000 - 2006 год.

Само проекти од земјоделието и руралната средина добиваат поддршка, а самата програма е под раководство на главниот отсек на Европската комисија за земјоделе, Directorate-General for Agriculture. Буџетот на SAPARD во 2003 год. имаше € 560 милиони за сите десет земји од ЦИЕ, а за 2004 год., SAPARD има буџет од € 225.2 милиони за помош на Бугарија и Романија.

ISPA програмата

ISPA беше основана за подобрување на економската и социјална рамнотежа во земјите-кандидати на Централна и Источна Европа за периодот 2000-2006 год. Овој инструмент се занимава со еколошки и транспортно-инфраструктурни приоритети кои беа истакнати во Accession Partnerships на секоја земја-членка. Главниот приоритет на ISPA е земјата-кандидат да се запознае со политиките и процедурите на Европската унија и да го

достигне европскиот еколошки стандард. Исто така, се нуди помош во развој на националните транспортни мрежи и нивното поврзување со европската мрежа.

Се финансираат само главни еколошки и транспортно-инфраструктурни проекти, а за оваа програма одговорен е отсекој на Европската комисија за регионален развој, Directorate-General for Regional Policy. До 2003 год., вкупниот буџет за сите десет земји од ЦИЕ беше € 1.1 милијарда, а во 2004 год., ISPA раководи со буџет од € 452 милиони за Бугарија и Романија.

Како и Phare програмата, ISPA програмата ја има целта за економска и социјална рамнотежа. Ексклузивен фокус на ISPA се еколошки и транспортни прашања, што дозволува Phare да се фокусира на други битни аспекти од областа на економската и социјална рамнотежа.

Кога осум од десетте земји што добиваа помош од Phare програмата станаа земји-членки на Европската заедница, Phare се соочи со субстанцијални измени. 2003 беше последна година на учество за новите членки, но доста проекти ќе течат до 2005 год., а нивното финансирање ќе трае дури до 2006 год. Помошта за пристап ќе се зголеми за останатите земји, Бугарија и Романија, кои во периодот 2004-2006 год. очекуваат средства од €4.5 милијарди. За Турција се предвидени средства во висина од €1.05 милијарди за овој период.

Политичкиот дел од стратегијата за пристап во ЕУ се состои од следниот инструмент:

Europe Agreements

Во деведесеттите години од минатиот век, Европската заедница и нејзините членки потпишаа со сите десет земји на ЦИЕ т.н. „Europe Agreements“, Европски спогодби. Тие спогодби се правната база за билатералните односи помеѓу тие земји и ЕУ.

Порано ЕУ веќе имаше потпишано слични спогодби со Турција (1963), Малта (1970) и Кипар (1972).

Европските спогодби покриваат прашања поврзани со трговија, политички дијалог, апроксимација на законодавството, а и други можности за соработка како на пример, во индустријата, екологијата, транспортот и во царинските постапки. Нивната цел е формирање на една слободна трговска област помеѓу ЕУ и земјите со кои таа соработува. Соработката се однесува на одреден временски период, реципрочно, но со мерки на асиметрија, што значи дека ЕУ може побрзо да се либерализира отколку земјата-соработник.

Ваква спогодба со Европската унија е важен чекор на патот до полноправно членство во Унијата. Вообичаено кандидатурата за членство следува кратко после ратификацијата на Европската спогодба⁷.

⁷ пр. Бугарија го потпиша Европскиот договор во март 1993, а истиот влезе во сила во февруари 1995. Неговата имплементација следеше во декември 1995.

Иако суштината на овие договори се економските односи (да не забораваме дека ЕУ, пред сè е економска заедница), политичкиот дел на Европските спогодби опфаќа соработка и од областа на политиката и културата, како на пример со спогодбата земјите се обврзуваат на апроксимација на националното законодавство кон она на ЕУ.

Чекор по чекор

Патот до добивање на статусот „членка на Европската заедница“ е тежок, но и пред да се постигне тоа, може да се каже дека Европската заедница пружа доста помош за кандидатите. Акцентот на таа помош очигледно е финансиски; но, не смее да се заборава дека претежно тоа е она што им треба на земјите од Централна и Источна Европа.

Македонија, со потпишување на Спогодбата за асоцијација и стабилизација со Европската унија направи голем чекор кон тој статус, а уште еден поголем со апликацијата за членство во тој економска крем со политичка арома.

Република Македонија се обиде да оди по тој тежок пат, а колку ќе биде успешна во тоа ќе видиме во иднината.

Abstract

This essay deals with the various levels of approximation to the European union with describing the path of the new members of the union.

The main focus is on the pre-accession strategy of the European union and their financial and political instruments, aiming to enlighten the darkness, which surrounds the word EU – Integration.

Европска монетарна унија

Владимир Божиновски

Заедничката Европска монетарна политика претставува новина во економските односи во Европската унија. Европска монетарна унија (ЕМУ), не постоела пред воведувањето на еврото¹, а Европскиот монетарен систем функционира врз база на координација меѓу централните банки на земјите-членки каде секоја земја имала сопствена, национална валута чиј курс бил определуван од страна на секоја земја-членка. Со други зборови, секоја држава од ЕУ имала сопствена, независна монетарна политика иако, како што беше претходно спомнато, постоела координација преку воведување на фиктивна монетарна единица во 1982 година, преку која европските централни банки го одредувале курсот на националните валути.²

Како најзначаен фактор кој го одредувал монетарниот развој во најголемиот дел од државите-членки на ЕУ се јавува Германската централна банка (Deutsche Bundesbank), која го контролирала курсот на најстабилната и најзначајната европска валута, германската марка. Токму Бундесбанката, односно Германија како членка на ЕУ, во

преговорите пред воведувањето на еврото, инсистирала на рестриктивни услови за влез во монетарната унија³, како и воспоставување на ригидна монетарна политика на идната Европска централна банка (ЕЦБ), со седиште во Франкфурт (кој бил седиште и на Германската централна банка) и каде Германија би имала водечка улога во нејзиното креирање.

Главна причина за инсистирањето на овие услови од страна на Германија, може да се најде во фактот дека по воведување на единствената валута, т.е. еврото, по автоматизам монетарната политика од национално се префрла на ниво на Унијата. Тоа било и причината поради која се појавила потреба од дефинирањето на Стратегијата на монетарната политика во ЕУ.

Стратегија на Европската монетарна политика

Во текот на дискусиите околу идната Монетарна стратегија на ЕУ, односно на ЕЦБ, станало јасно дека ЕЦБ мора да избере меѓу две опции: монетарен таргетирање и инфлаторен таргетирање.

Како конечно решение, односно монетарна стратегија, во земјите од

¹ ЕМУ официјално почна да функционира од 01.01.2002 со воведувањето на единствена валута, т.е. еврото.

² Станува збор за ЕМУ (European Monetary Unit) која иако не сугестивала физички имала своја вредност и фигурирала на курсните листи. Пред de facto да се воведо како единствена парична единица во земјите од ЕУ, нејзиното име е сменето во евро.

³ Главен услов за влез во монетарната унија е да не се помине прагот од 3%, кој се однесува на надворешната задолженост на членката во однос на нејзиниот бруто домашен производ (БДП).

Табела 1 Стратегии на монетарната политика

Монетарна стратегија	Операционална цел	Среднорочна цел	Крајна цел
Монетарен таргетинг	Краткорочни каматни стапки	Раст на парична маса	Трендот на инфлацијата
Инфлаторен таргетинг	Краткорочни каматни стапки	Очекувана инфлација	Контрола на инфлацијата

„Еврозоната“⁴ било решено да се прифати инфлаторниот таргетинг како монетарна стратегија. Разликата меѓу двете стратегии е во среднорочната цел на политиките, како што е претставено во табела 1, иако крајната цел е иста, а тоа е стабилноста на цените, односно строга контрола на инфлацијата.

Контролата на инфлацијата, односно стабилноста на цените како најважна цел на монетарната политика се појавила од причина што економистите во ЕУ верувале дека доколку не постои строга контрола на инфлацијата би се појавиле преголеми дополнителни трошоци.

Трошоци како последица од инфлацијата

Некои од тие трошоци се однесуваат на просечната стапка на инфлација, додека други се поврзани со варијабилноста и несигурноста која се појавува како резултат на инфлацијата. Тука најголема разлика е направена меѓу очекуваната и неочекуваната инфлација.

Очекуваната инфлација може да влијае на алокацијата на економски

ресурси на три начина. Како прво, инфлацијата ги оданочува економските баланси на пари, кога тие баланси плаќаат помалку од моменталната пазарна каматна стапка. Со други зборови, потрошувачите и бизнисмените ќе одат повеќе пати во финансиските институции за да извадат готови пари, со цел да избегнат намалување на вредноста на готовината, поради очекуваната инфлација. Поради тоа се губи во време и се зголемуваат трошоците, кои се познати како *Shoe leather costs*.

Вториот тип на трошоци, поради очекуваната инфлација, се појавува поради тоа што многу државни даночни системи се дефинирани во номинални вредности и услови на работење без зголемена инфлација. Поради тоа, во услови на номиналното зголемување на приходите како резултат на инфлацијата, ќе дојде до реално зголемување на даночните оптоварувања поради неможноста за навремена реакција на зголемената инфлација односно т.н. *bracket creep*.⁵

⁴ Во т.н. евро-зона влегоа 12 од 15 постојани членки на ЕУ. Иако ги исполнуваа условите за воведување на еврото, Обединетото Кралство, Данска и Шведска решија да ги задржат своите национални валути.

⁵ Како пример за реалното зголемување на даноците при номинално зголемување на платите може да се земе Велика Британија. Во британскиот даночен систем постои скалесто оданочување на приходите каде со зголемување на приходите се зголемува и процентот што мора да се плати како данок на приход. Така, доколку приходот е, на пример, до \$500 месечно не се плаќа данок. Ако е од \$500 до \$1.000 се плаќа 12%, над \$1.000 18%.

Третиот тип на трошоци се т.н. *menu costs*. Ова се трошоците на производителите и понудувачите, кои мораат да одвојат дополнителни средства за ново печатење на ценовниците и за информирање на потрошувачите, за зголемување на номиналните цени како последица од зголемената инфлација.

Неочекуваната инфлација предизвикува друг тип на трошоци. Како последица од неочекуваната инфлација се појавува редистрибуција на финансиските средства. Тоа на некој начин претставува проблем уште во самиот обид за негова детекција од причина што последиците се сумираат на ниво на комплетниот финансиски пазар, а на тоа ниво финансиските средства остануваат исти, од причина што губитокот за едните претставува добивка за другите финансиски субјекти.

Неочекуваната инфлација, особено хиперинфлацијата, предизвикува и други големи трошоци што можат полесно да се детектираат. Главната причина за овие трошоци претставува несигурноста или неможноста да се предвиди висината, односно стапката на инфлација. Поради тоа може да се јави несигурност на добивката која штедачите треба да ја добијат од каматата на своите вложени средства, што предизвикува намалување на заштедите во финансиските институции и на тој начин осетно намалување на инвестициите, кои доведуваат до слабеење на целата економија.

Монетарна политика на Европската централна банка (ЕЦБ)

Како што беше претходно кажано ЕЦБ, како своја монетарна политика, односно монетарна политика во еврозоната го избрала инфлаторниот таргетирање, односно среднорочна контрола на предвидената инфлацијата со крајна цел очекуваната инфлација да не излезе од рамките на предвиденото.

Во октомври 1998, Советот на гувернери на ЕЦБ донесе одлука за дефиниција на ценовната стабилност. Таа е дефинирана на годишно ниво преку годишното зголемување на индексот на цените (Harmonised Index of Consumer Prices HICP)⁶ во еврозоната, кој не смее да биде поголем од 2%. Со ова, всушност, се определува максимално дозволената инфлација што може да се движи во рамките од 2%, на годишно ниво.

Монетарната стратегија на ЕЦБ, која како што претходно напоменавме за крајна цел има задржување на растот на инфлацијата од 2% на годишно ниво, лежи на два столба. Првиот столб е дефинирање на улогата на парите во оптек. Бидејќи инфлацијата на долг рок се смета за монетарен феномен, Советот на гувернери на ЕЦБ прокламира квантитативна референтна вредност за зголемувањето на парите во оптек, односно споредување на растот на паричната маса со реалната стапка на растот на

⁶ Индексот на цени HICP, претставува сеопфатна мерка на инфлацијата која се фокусира, односно пресметува, преку зголемувањето на цените на големо и мало, во овој случај во еврозоната.

Табела 2 Дефиниција на монетарните агрегати во еврозоната

Видови на финансиски средства (парична маса)	м1	м2	м3
Готови пари во оптек	X	X	X
Краткорочни депозити	X	X	X
Среднорочни депозити до 2 години		X	X
Депозити што може да се повлечат со најава, до 3 месеци		X	X
Договори за повторни побарувања			X
Акции/единици на пазарот на пари и хартии од вредност			X
Залог за долг до 2 години			X

цените, па според тоа и зголемување на потребата од повеќе пари во оптек. Постојаната контрола на парите во оптек е од примарна важност за контрола на инфлацијата, а во монетарниот таргетирање, на пример, тоа се поставува и како среднорочна цел на таквата монетарна политика. Преку овој столб се рефлектира и преземањето на дел од политиката на монетарен таргетирање од страна на ЕЦБ иако нејзина главна определба, како што беше претходно покажано, е инфлаторниот таргетирање.

Вториот столб е широко базирана проценка односно предвидување на развојот на цените на европско ниво, земајќи ги предвид, како развојот на цените, така и ризиците по ценовната стабилност во еврозоната. Ваквата поставеност на монетарната политика, на некој начин, ја отсликува заложбата на Советот на гувернери на ЕЦБ, да задржи континуитет со политиките на националните банки на државите кои влегоа во еврозоната, а особено со монетарната политика на Бундесбанката.

За функционирање на механизмите на монетарната политика, како и заложбите за нивно доследно спроведување, Советот на гувернери

на ЕЦБ ги анализира, на регуларна база, односите меѓу фактичкиот раст на парите во оптек, со нивната предвидена односно референтна вредност. Така доколку девијацијата, односно разликата меѓу реалниот раст на паричната маса и предвидената, референтна вредност на паричната маса, ја загрозува стабилноста на цените, тогаш ЕЦБ ќе реагира соодветно во монетарната политика преку достапните механизми⁷.

Со контрола на односот меѓу реалниот раст на моменталното количество на парите во оптек и предвидениот раст на паричната маса (преку референтната вредност), ЕЦБ избегнува дополнителна ригидност во монетарната политика и спречува избрзана употреба на монетарните механизми. Како потврда на ова претставува и податокот дека за референтна вредност за паричната маса се подразбира монетарниот агрегат м³, кој претставува најсеопфатна дефиниција на парична маса во ЕУ, како што е покажано на табела 2.

⁷ Кога се говори за механизмите на монетарната политика, вообичаено се мисли на корекции во каматните стапки, преку зголемување или намалување на каматите на благајничките записи. Секако, ЕЦБ може да реагира и со намалување на парите во оптек преку издавање на краткорочни или среднорочни обврзници.

Инструменти на Европската монетарна политика

Инструментите на монетарната политика претставуваат средства за остварување на ценовната стабилност во еврозоната. Со договорот од Мастрихт и со донесувањето на статутот на Европската централна банка, основачите на оваа институција, т.е. земјите-членки, намерно избрале индиректни, односно пазарно ориентирани, инструменти на монетарната политика. Директните инструменти, како што е рестрикција на растот на банкарските кредити, се избегнати, со цел да не се наруши здравата конкуренција меѓу банките.

ЕЦБ ги има на располагање следниве инструменти, како примарни во регулирање на Европската монетарна политика:

- *депозитна установа*, која за да обезбеди ликвидност на банките ги поставува минималните кредитни камати со кои може да оперираат банките;
- *маргиналното позајмување*, или Ломбард установа, која за да обезбеди ликвидност на банките ги поставува максималните каматни стапки за позајмици од страна на банките;
- *обезбедување механизми за контрола* и казни на националните банки, кои ќе ги пречекорат условите за работење;
- *барањата за минимални резерви* на националните банки, кои се лимитирани на 2% од вкупниот национален БНП.

Првите два инструмента, депозитната и Ломбард установата, се

нарекуваат и стабилни установи, поради нивната широка применливост на банките во еврозоната. Овие инструменти формираат коридор (тунел) на пазарот на пари, бидејќи ги определуваат највисоката и најниската каматна стапка со што ѝ се овозможува на Европската централна банка да има увид и контрола на каматните стапки во еврозоната. Имено, преку депозитната установа се определува минималната каматна стапка која ЕЦБ ќе им ја обезбеди на националните банки, доколку овие имаат вишок на средства кои не можат да ги реинвестираат, а за кои плаќаат определена камата. Маргиналното позајмување, односно Ломбард установата ги поставува каматните стапки преку кои националните банки ќе можат да вршат позајмувања од ЕЦБ, доколку нивните монетарни резерви се под загарантираниот минимум.

Останатите два механизма, односно барањата за минимум резерви и механизмите за контрола на националните банки, се воспоставени од страна на ЕЦБ, со цел да се задржи монетарната политика на Унијата, без притоа ЕЦБ да се соочи со сериозни можни неправилности што би можеле да се појават кај одредени национални банки, и кои би влијаеле на стабилноста на валутата во еврозоната.

Односите меѓу членките на еврозоната и останатите земји од ЕУ

Како што беше претходно напоменато, во еврозоната влегоа 12 од

тогашните 15 членки⁸ на Европската унија. Со цел да постои определена координација меѓу монетарната политика на ЕЦБ со монетарните политики на државите-членки кои не влегоа во еврозоната, беше презентирани механизам за координација меѓу еврото и валутите на државите што не влегоа во еврозоната⁹. Тоа беше т.н. Механизам за менувачки пазар 2 (Exchange rate mechanism mark II), кој го замени постариот Exchange rate mechanism mark I. Главни цели на овој механизам се следните: обезбедување на непречено функционирање на единствениот пазар на ЕУ (EU Single Market), одржување на стабилноста на еврото исклучувајќи ги компетитивните валутни девалвации на земјите надвор од еврозоната, постигнување на поголема конвергенција (особено кај долгорочните каматни стапки и буџетските дефицити), меѓу државите „во“ и „надвор“ од еврозоната. Исто така, овој механизам треба да овозможи и

полесно идно влегување во Европската монетарна унија на државите што сега се надвор од неа.

За да се овозможи определена компатибилност меѓу еврото и валутите на останатите членки кои не се дел од еврозоната, механизмот на менувачкиот пазар 2 е поставен асиметрички и евроцентристички. Тоа значи дека флукуацијата на курсот на валутите надвор од Европската монетарна унија е определена во рамките на 15%, плус или минус, од сегашниот однос на тие валути со еврото.

Во однос на државите кои се надвор од Европската унија, а чии валутни курсеви се поврзани, односно фиксирани за еврото, може да разликуваме три вида на поврзување: унилатерално, билатерално и мултилатерално, како што е прикажано на табела 3. Оваа поделба е направена врз основа на тоа дали државите склучиле билатерален или мултилатерален договор со ЕУ и меѓу себе (за мултилатералните договори), или пак одлуката за поврзување на нивната валута со еврото ја донеле еднострано, односно унилатерално.

⁸ на 01. 01. 2002 година, кога беше воведено еврото, ЕУ имаше 15 членки. Останатите 10 ѝ се приклучија на Унијата на 01. 05. 2004 година

⁹ овој механизам е на доброволна основа и поради тоа Обединетото Кралство и Шведска се сè уште надвор од него, иако има навестувања дека ќе биде прифатен и од овие две држави.

Табела 3 унилатерално (У), билатерално (Б) и мултилатерално (М) фиксирање на валутните курсеви во однос на еврото

АНДОРА	Б	МОНАКО	Б
БОСНА	У	САН МАРИНО	Б
БУГАРИЈА	У	ВАТИКАН	Б
КОМОРИ	У	ЗАМУ*	М
КИПАР	У	ЦАМУ*	М
ЕСТОНИЈА	У	ЦРНА ГОРА	У

* ЗАМУ- Западноафриканска монетарна унија

* ЦАМУ-Централноафриканска монетарна унија

Заклучок

По претставувањето на Европската монетарна унија (ЕМУ), може да се заклучи дека главната цел на монетарната политика на Европската централна банка (ЕЦБ) е да воспостави ценовна стабилност во еврозоната, задржувајќи ја годишната инфлација (односно хармонизираниот индекс на цени НЦР) под 2%. За таа цел, ЕЦБ го избрала инфлаторниот таргетинг што се фокусира на директна контрола на инфлацијата, како преку нејзиното предвидување, така и индиректно преку растот на паричната маса (M^3). Како оперативна варијабла ЕЦБ ја користи каматната стапка што ја контролира преку механизмите како што се депозитната установа, или, пак, Ломбард установата што формираат рамка (тунел) во кој се движат комерцијалните каматни стапки. За дополнителна стабилност на еврото претставен е Механизмот за менувачки пазар 2, кој ги регулира односите меѓу членките во и надвор од еврозоната и кој стана особено важен по приемот на новите 10 членки на 01. 05. 2004 година.

Сепак, ценовна стабилност во еврозоната, односно контролата на инфлацијата (под 2% на годишно ниво), носи и свои негативности. Како најголема последица од унификацијата на европската монетарна политика претставува неможности на државите во еврозоната да ги употребат монетарните инстру-

менти, со цел да решат определени економски негативности. Така на пример, по големата невработеност која се појави во двете најмоќни земји од Европската монетарна унија, Германија и Франција,¹⁰ тие не се во можност преку девалвација на валутите да ја намалат цената на трудот, и со тоа да привлечат нови инвестиции кои би ја намалиле невработеноста. Токму затоа на инсистирање на националните банки на некои членки на еврозоната (особено на Германија), се предвидува дека горната граница на инфлацијата би можела да се зголеми, од сегашните 2% на 4 или дури 5% во следниот период.

Република Македонија, иако го нема фиксирано сепак во голема мера го има врзано курсот на денарот во однос на еврото. Како последица на тоа, Македонија мора интензивно да ја следи Европската монетарна политика и новите процеси во еврозоната. Исто така, гледајќи го примерот со Германија и Франција каде поради високата невработеност се настојува да се влијае во ЕЦБ да ја зголеми предвидената инфлација на еврото, Македонија би требало да размисли за напуштање на ригидната монетарна политика. Тоа можеби би предизвикало определена девалвација на денарот, но од друга страна, во голема мера може да придонесе за намалување на високата невработеност во земјата.

¹⁰ невработеноста во овие држави во последните 3 години ја надминува бројката од 10%.

Abstract

European Monetary Union is significant process of monetary integration between EU member states. This essay makes an introduction of the main aspects of the European monetary integration including: European monetary strategies, the costs of inflation, and policies of the European Central Bank (ECB). Furthermore it describes the instruments of the European Monetary Policy and the relationships between “in” and “outs” i.e. the member states which introduce the common European currency (Euro) and the member states, which retain their national currencies. On the end, this essay analyse the influence of the European Monetary Union over Monetary Policy of Republic of Macedonia.

Плаќање цена

Исо Руси

Сè она што се случува околу референдумот е само предложение на нашата тажна транзициона приказна од стекнувањето на независноста до денес.

Референдумот за враќање на старата територијална организација во Република Македонија е само сегмент од целосно и залудно изгубената 2004 година. А 2004 не е никаков исклучок од сите години на независност на Република Македонија од 1991 година, па наваму. Нашата тринаесет години стара транзициона приказна има еден заеднички именител – залудно изгубено време.

Сосема е ирелевантно каков ќе биде резултатот од референдумот од 7 ноември 2004 година. Ако на референдумот не излезат потребниот број граѓани за тој да биде валиден, или ако излезат, и повеќето гласачи се сложат дека стариот закон за општинските меѓи е подобар од новиот, цената е иста – ново залудно изгубено време.

Ако се гледа само прашањето за изјаснување, ако на референдумот не излезе потребниот број граѓани, останува да важи новодонесениот закон за територијална поделба, изгубеното време е шестмесечното одлагање на локалните избори. Ако пак на референдумот гласаат 50% плус 1 од запишаните во општиот избирачки список и притоа мнозин-

ството од нив е за враќање на страта територијална организација ќе се најдеме во пат ситуација. Од една страна, според Уставот, резултатот на референдумот е задолжителен – значи парламентот, единствената институција на системот која според истиот тој Устав носи закони - ќе треба да го врати на сила стариот закон. Од друга страна пак, во истиот тој Устав за гласање по кој било закон за локалната самоуправа во државата важи Бадинтеровиот принцип (или покрај простото мнозинство на парламентарци потребно е и мнозинството на претставниците на немнозинските заедници, кое практично се сведува на мнозинство на албански гласови во парламентот). Одговорот на прашањето како во таква ситуација би гласале албанските пратеници е повеќе од јасен. Значи, тешко дека парламентот, држејќи се до словото на истиот тој Устав ќе успее да ја стави во сила задолжителната одлука од референдумот. Барањето излез од ваквата пат позиција е дури и теоретски невозможно, а секое приклонување кон едното или другото уставно решение ќе создава оправдано незадоволство и револт

кај приврзаниците на едната или другата опција. Притоа, токму заради задолжителноста на Бадинте-ровиот принцип не е можно ниту менување на Уставот, ако некому му падне на памет со надгласување да ја реши оваа контрадикторност. Колку време тоа ќе нè чини е тешко да се предвиди, само се плашам дека штетата во таква ситуација нема да се мери со загубеното време.

Ако го оставиме настрана предметот на изјаснување на референдумот и последиците ако референдумот биде успешен, значи да не говориме за децентрализацијата, завршувањето на имплементацијата на Охридскиот договор, патот кон евроинтеграцијата и сл. тогаш се префрламе на теренот на политичките штети од де факто залудниот референдум. Референдумот во овој контекст е референдум со кој се прави обид за редефинирање на Охридската спогодба и врз основа на неа извршените уставни измени, најмалку во делот на уставната заштита на малцинството од надгласување од страна на мнозинството. Тоа е обид Македонија да се врати во времето и состојбите пред 2001. А тоа е невозможно без политички катаклизми. И тука никакво значење нема принципиелното, уставно втемеленото и како сакате значење на референдумот како форма на непосредно владеење на народот, бидејќи нема цена по која најмалку 25.9 проценти од населението на РМ ќе го прифати тоа.

Дека по 2001 Македонија нема да биде никогаш иста како пред 2001, тоа веројатно беше јасно од самиот завршеток на конфликтот со Рам-

ковната спогодба или политичкиот компромис од кој никој не беше задоволен до крај. Заборавањето на фактот дека со 2001 е изгубен етничкиот ексклузивитет на Република Македонија како држава сега со овој референдум ни се враќа во вид на јаловото прашање дали етничките Македонци сакаат да живеат заедно со овдешните Албанците во заедничка држава или обратно.

Ако овој референдум ја има и димензијата на манифестирање на незадоволство на добар дел од населението со Рамковната спогодба, тогаш не ни останува ништо друго сем јаловата констатација дека тогаш, значи есента 2001, оние на власт и меѓународната заедница требаше да бидат за распишување на референдум за тоа дали мнозинството од населението го поддржува Охридскиот договор или не. Тогаш, по последен пат беше можно надгласување на малцинството од страна на мнозинството. Но, и ваквите политичари со кои имаме работа во нашава тринаесетгодишна независност беа свесни дека цената за таквиот ризик можеше да биде и опстанокот на самата држава. Но, факт е дека и тогаш, како и сега, политичарите, пред сè оние на власт, и нивните меѓународни ментори не најдоа за сходно таквата цена на уставните промени да им ја предпочат и објаснат на обичните граѓани.

Сега за такви радикални враќања назад е доцна, сем ако не се посакува скапата разврска што инсистирањето на нив неминовно би ја донела.

Како нус-ефект од обидот за враќање на ваквиот политички

ракурс поени како да добиваат само оние кои свесни за длабочината на делбите, кои постојат меѓу двете најбројни етнички популации повторно се обидуваат да не убедат дека мултиетничко општество, заеднички живот се неможни на овие простори.

И без тоа како никогаш досега во последниве 13 години, на политичката сцена практично имаме две „силни“ партии – СДСМ и ДУИ, секоја за себе ги претставува „своите“ Македонци и Албанци (а тоа е ситуација како во БиХ пред нивната војна!). Овие „силни“ партии се од внатре гнили (едната без лидер, изборот на новиот лидер го исчекува со многу непознати, втората неконструирана како партија, без одржан конгрес, де факто партија во основање цели 3 години). Но истовремено, поради отсутната опозиција, постои и огромен празен простор на двете страни кој многу лесно може за кратко време да го освои некоја популистичка опција. Присутните и меѓусебно крајно спротивставените најави, од типот „За сè се виновни Албанците“ и „Не е можен животот со Македонците“, се солидна база за радикализација на политичките состојби.

Ако тоа стане позиција која ја поддржува мнозинството на која било етничка страна тоа ќе биде резултат повеќегодишното таложеење и испреплетување на општата организација на нашата „надградба“ по етничка основа (од политичките партии, преку цеховските организации до цивилниот сектор);

неподготвеноста во времето кога гласевме за „оаза на мирот“ водена од „мудра политика“ проблемите да се решаваат наместо да се буткаат под килим; недостатокот на елементарна доверба во односите меѓу македонските и албанските коалициони партнери во власта и опозицијата, кои беа заедно свесни дека не можат едни без други, но кои и покрај тоа коалицијата ја сфаќаа само како можност за взаемно надитрување; избегнување на реформите во целото досегашно траење на нашата транзиција... со еден збор заради залудно изгубеното време.

Македонија, според постигнатото е држава - тринаесетгодишно бебе, кое сè уште мочка и кака во пелени, а „родителите“ не го научиле со овие елементарни животни потреби да се справува како што тоа го прави секое нормално дете по првата година од својот живот.

Во создадената какафонија, за жал, се покажа дека Македонија не само што не ги знаеше одговорите на предизвиците, туку не покажа ни елементарна способност и желба да учи од грешките на другите. Затоа и прашањето што еднадвор ѝ доаѓа сè почесто на Македонија е - дали нејзината популација има капацитет да има и одржува држава.

Затоа и референдумот за територијалната организација, сам по себе, е сведен само на една епизода од тажната македонска транзициона приказна од стекнувањето на независноста до денес.

Abstract

The referendum for returning of the old territorial organization of Republic of Macedonia is only a segment of completely and in vain lost 2004. This year (2004) is no exception from all the other years since the independence of Macedonia in 1991. Our 13-year old transition story has one common denominator – in vain lost time. It is completely irrelevant what will be the result from the referendum on November 7th, 2004. If on the referendum the required percentage of population does not go out to vote and it is not successful or the people do go out and vote that the old law on municipal borders is better than the new one, the price is the same – new futilely lost time.

Локалната демократија жртва на политикантска манипулација

Бранко Героски

Пренесувањето на власта од централно на локално ниво може да придонесе локалните заедници да ги препознаат своите вистински интереси како заеднички - што ќе им продаваат тогаш Ахмети и Црвенковски на своите избирачи?

Двете децении супремација на централната власт во сите области на општествениот живот доведоа до речиси целосно замирање на политичкиот живот во македонските општини. Локалното население ги сврте очите кон владата во Скопје, каде што неговите интереси се „артикулираат“ зависно од потребите и оценките на елитата на власт. Сите, дури и најчувствителните проблеми, тие во сферата на меѓуетничките односи, природно прераснаа во конфронтација на локалните заедници со централната власт. Обидувајќи да ја надомести очебијната инсуфициентност на корпусот права на етничките заедници, владата се обидуваше да продуцира значајни проекти на централно, „државно“ ниво. По цена на огромна енергија изгубена во конфликти и макотрпни преговори, по цена на големи политички, а понекогаш и човечки жртви, се создаваше привид дека се постигнува нешто „важно“, нешто „големо“ во полза на обичниот граѓанин и на неговата идентификација како припадник на загрозената малцинска група.

Сетете се само колку време, енергија и жртви беа потрошени да се смени спорната преамбула на македонскиот Устав! Денес веќе никој не ја спомнува. Ниту старата на Македонците им донесе голема среќа, ниту од новата Албанците имаат големо фајде. Колку само надежи се полагаа во проектот „албански јазик во македонскиот парламент“. Обичниот Албанец денес има задоволство да ги слуша „своите“ пратеници како зборуваат на својот мајчин јазик и „туѓите“ пратеници во симултан превод, но тоа битно не ги менува околностите на неговиот живот. Тие околности не му ги менува ни двојазичниот пасош во џебот. Уште помалку двојазичната табла на влезот во селото.

Развојот на локалната самоуправа во Македонија е проект што треба да го поттикне социјалниот и политичкиот активизам на локалните заедници. Околностите на нашиот живот битно, суштински ги менува социјалниот систем што го доживуваме токму во локалните заедници. Нашата егзистенција зависи од судбината на нашето претпријатие. Нашите деца се обра-

зуваат во нашите локални училишта. Се лекуваме во нашите локални амбуланти. Пиеме вода од нашите локални водоводи. Се возиме и пешачиме по нашите локални улици.

Што се случи со нашиот реален, „локален“ живот, во нашето Тетово, на пример?

Се знае што се случи. Нашите претпријатија пропаднаа, социјалистичките пред војната, приватните за време на војната и по неа. Пиеме вода за никаде, бидејќи никој не плаќа и затоа не може да се стопанисува со локалниот водовод. Од еден нелегален универзитет, од еден „издишан балон“, добивме два легални универзитета, два надувани балона. Со укинувањето на квотите на универзитетот во Скопје, Албанците се протерани и пратени во своите нови тетовски трла. Секој мора да учи во своето трло. Порано, со право, се жалевме дека нашите медицинари Албанци се дискриминирани во локалниот медицински центар. Сега, во Тетово се создава еднонационална централна медицинска установа, со амбиции да се шири и во областите на најсофистицираната медицина. Еден ден и срце ќе оперираме во градот под Шара. Недоволната застапеност на Албанците во јавната администрација се надоместува со политичко кооптирање на послушни кадри од албанската партија на власт и со нивно трупане главно во војската и во полицијата, во „најпродуктивните“ сектори.

Со еден збор, на дело е процес на продлабочување на кризата и на сегрегацијата во македонското општество. Никогаш јазот меѓу

двете најголеми етнички заедници не бил толку длабок како сега. Токму затоа голема надеж се полагаше во идејата со една радикална децентрализација и со јакнење на локалната самоуправа да се придонесе за поттикнување на етничката демократија и на интегративните процеси во локалните заедници. Тоа не е само книшка идеја, бидејќи Македонија, верувале или не, има позитивни искуства токму на тој план.

Покрај сите ограничувања на едноумниот компартиски систем, кусиот период од 1974 до 1981 година, од донесувањето на најдемократскиот устав на бившата социјалистичка држава до суспендирањето на етничката демократија по настаните во Косово во 1981 (под влијание на Милошевиќ), беспоговорно може да се означи како златно време на развиена локална самоуправа. Мокните општини, во тоа време често критикувани дека се „држави во држави“, имаа значајни изворни приходи и важни надлежности, кои завлегуваа дури и во ексклузивните централни сектори, каков што е одбраната, на пример. Развиената локална самоуправа придонесе интересите на етничките заедници непречено да се артикулираат и да се задоволуваат на локално ниво. Она што денес сè уште се смета за „ерес“, во тој период во општините во западна Македонија беше реалност - двојазична и тријазична пракса на сите нивоа, македонски, албански и турски знамиња пред јавните објекти, право да се зборува на албански во парламентот итн. За жал, по сознанието дека локалната демо-

кратија не успеала да ги извентилира големодржавните амбиции на косовските политички прваци, под притисок на хегемонот од Белград, златниот период беше окончан со жестока политичка репресија на разгоропадената централна власт.

Во 1996 година, повеќе заради изборната геометрија на тогашната власт, а помалку со желба да се отвори процес на суштинска децентрализација, бројот на општините беше драстично зголемен на 123. Иако општините не добија изворни приходи и поголеми ингеренции, новата територијална организација се почувствува како елемент на напредната локална самоуправа. Се формираа многу нови општини и се поттикнаа многу локални иницијативи. Животот ја поби теоријата со која и тогаш се бранеше, а и сега се брани идејата општините да бидат поголеми - покрупните општини наводно имаат поголеми ресурси и поголема моќ да ги решаваат локалните проблеми. Новите мали општини, пред тоа речиси комплетно запоставени од некогашните големи општински центри, добија мотив да ги решаваат сопствените инфраструктурни и други локални проблеми. Успесите не изостаана дури и во овие скудни времиња.

Токму на тие искуства се темелеа очекувањата новата комунална реформа, амбициозно заглавена како „децентрализација“, да доведе до силен развој на локалната самоуправа и до засилување на етничката демократија. Токму како што во една полуреченица, но сепак доволно јасно, сугерира и охридскиот договор, со кој сега власта го брани новиот закон за територи-

јална организација на општините. Најзначајните елементи на етничката демократија - двојазичноста, интегрирањето на заедниците во образовниот и во другите социјални системи, правичната застапеност во администрацијата, интегрирачката моќ на економските, инфраструктурните, еколошките и на другите иницијативи - најмногу можат да дојдат до израз токму во локалните заедници. Се разбира, тоа е можно само ако се следи трендот што во македонскиот случај се покажа како плодотворен: помали општини со значајни изворни приходи и со големи надлежности.

За жал, по првично распакување на пакетот закони за комуналната реформа, се виде дека од реформа и од суштинска децентрализација нема ни трага ни глас. Експертите веднаш ја препознаа манипулацијата и предупредија дека власта во Македонија и натаму останува многу поцентрализирана од власта во референтните земји: Бугарија, Словенија и земјите на Европската унија. Изворните приходи на општините ќе бидат сериозно ограничени. Зголемените ингеренции ќе останат мртво слово на хартија. Најважната промена, всушност, е новата територијална организација, каде што е извршена најголемата измама: наместо да се развие концепцијата на поголем број помали општини, се отвори процес на нивно окрупнување и сведување на 85. „Аргументот“ со кој се брани тој потег, наводната бескапацитетност на малите општини за големи надлежности, се разбира, не кореспондира со досегашните искуства и смета само на нашето кратко паметење. Се пре-

небрежна и фактот дека има илјадници можности, со меѓусебна соработка и со здружување на локално и на регионално ниво, малите општини да ги решаваат проблемите што евентуално не би можеле да ги решаваат самостојно.

Но, денес веќе сосема е јасно дека новата територијална организација на општините нема никаква врска ниту со идејата за децентрализацијата, ниту со потребата да се засили етничката демократија. Станува збор за еден непристоен политикантски пазар меѓу претседателот Бранко Црвенковски и Али Ахмети, лидерот на ДУИ, најмоќниот албански политичар во Македонија. Во пресрет на претстојните преломни моменти во решавањето на статусот на Косово и на албанското прашање во регионот, Ахмети се обидува да ги маркира границите на своите големодржавни амбиции во Македонија, како значајна почетна позиција во некои идни преговори за статусот на Албанците во оваа земја. Затоа најмногу се преговараше за Струга, за Кичево, за „двојазично“ Скопје. За територии. Црвенковски мораше да ја прифати срамната трговија за да го задржи своето партнерство со човекот што го донесе и што го одржува на власт, но и да ја сочува поддршката на меѓународната заедница, која секој проект на актуелната власт шематизирано го брани со повикување на охридскиот договор. Тоа што новиот закон за општините е опасно дерогирање на првата одредба од тој договор, која забранува територијални решенија за етнички прашања, во овој момент очигледно е помалку важно од потребата по секоја цена меѓу-

народно да се консолидираат позициите на двајцата кратковиди лидери дилетанти.

Се разбира, враќањето на старата територијална организација од 1996 година, макар и под диктатот на референдумското изјаснување, не е вистинското решение за Македонија. Порано или подоцна, со помалку или со повеќе изгубено време и поднесени жртви, ќе дојдеме до сознанието дека неодложно ни треба и поразвиена локална самоуправа и повеќе етничка демократија. Но, референдумот (успешен или не, сеедно) треба да биде опомена за Црвенковски, за Ахмети и за нивните меѓународни поддржувачи, дека под фирмата „охридски договор“ веќе не може да се шверцуваат опасни проекти. Ако сакаме мир, на оваа земја ѝ се потребни проекти што водат кон интеграција и кон повеќе демократија, а не кон продлабочување на сегрегацијата и до уназадување на реалниот живот во локалните заедници.

Македонија во овој момент се движи во погрешна насока. Зошто? Нашите властодржци добро знаат дека пренесувањето на власта од централно на локално ниво може да придонесе локалните заедници да ги препознаат своите вистински животни интереси и - уште полошо?! - да ги препознаат како заеднички интереси. Замислете Албанците и Македонците во Тетово да дојдат до сознанието дека првенствен интерес е нивните деца да учат во квалитетни училишта, а не во виртуелни универзитети, дека им е потребна врвна примарна здравствена заштита, а не албански медицински центар и кардиохируршка клиника во

Шипковица, дека развивајќи ја локалната инфраструктура и потенцијалите на својата општината можат да привлечат странски инвеститори да вложат пари и да отворат работни места кои ќе вредат многу повеќе од оние кои сега се добиваат со партиска книшка? Што ќе им продаваат тогаш Ахмети и Црвенковски на своите избирачи?

Тие немаат план „Б“. Македонија го плаќа цехот на нивниот двегодишен неуспех да се легитимираат

како лидери способни да донесат суштински мир, кој може да почива само на здрави интегративни процеси и повеќе права, локална самоуправа и демократија. Идејата за плодотворна комунална реформа е жртвувана заради една политичка манипулација што треба да ги одржи на власт уште некое време, до конечната разврска на кризата во регионот, разврска која на Македонија нема ништо добро да ѝ донесе.

Abstract

Macedonia has had positive experience with the local self-government. The short period from 1974 till 1981, from the establishing of the most democratic constitution of the formal socialistic state till the suspending of the ethnic democracy after the events in Kosovo in 1981 (under influence of Milosevic), can be seen without any doubt as the golden period of the developed local self-government. In 1996 the number of the municipalities was drastically raised. Despite the insufficient funding and limited rights of the municipalities, the new territorial organization was regarded as an element of progressive local self-government.

Unfortunately, after the primary implementation of the law package for the local self-government reform, it became clear that the reform didn't have any significant results.

Experts immediately recognized the manipulation and have been warning that the power in Macedonia will stay highly centralized compared to e.g. Bulgaria, Slovenia and to member countries of EU. The fiscal income of the municipalities will stay seriously limited. The greater powers of the municipalities would be nothing more than paper.

The new territorial organization of the municipalities doesn't have anything to do with the idea of the decentralization, nor with the need of strengthening the ethnic democracy.

The return to the old territorial organization from 1996, in case of positive decision about the referendum, would not be an acceptable solution for Macedonia.

Sooner or later, with more or less lost time and energy, we will come to the understanding that we don't have any other choice but to have a developed local self-government and greater ethnic democracy.

Nevertheless, the referendum (whether successful or not) should be a warning to Crvenkovski, Ahmeti and their international supporters, that they should not try to smuggle dangerous projects under the cover of the Ohrid agreement.

This country needs projects that lead us towards the integration and more democracy but not towards to the deeper segregation and decrease of the local communities life.

Европската централна банка како заштитник на еврото

Улрих Клепман

Дали еврото ќе остане стабилна валута само со критериумите за стабилност од Мастрихт?

Третпат оваа година германскиот министер за финансии мораше да јави во Брисел дека Германија има повисок буџетски дефицит (издатоците се поголеми отколку приходите) отколку што е дозволено. Со таканареченото Мастрихт-соопштение, Ханс Ајхел од СПД ѝ соопшти на Европската комисија дека Германија потрошила 3,7% повеќе од бруто домашниот производ отколку што собрала. Буџетскиот дефицит е пропишан со договорот од Мастрихт, според кој новите долгови не смее да се поголеми од 3% од бруто домашниот производ. Освен тоа, севкупниот долг не смее да е поголем од 60% од БДП. Новите задолжувања не треба да ги пречекорат инвестициите надвор од овие граници. Јавниот буџет на СР Германија оваа година (2004) е во долг 66% од БДП, значи и оваа мерка е надмината. Договор за тие критериуми се потпиша на 07.02.1992 год. во Мастрихт од 12-те министри за финансии и за надворешни работи на земјите-основачи на ЕУ. Тогашниот германски министер за финансии Тео Вајгел (ЦСУ) тогаш одлучно се спротивстави на отпорот на неговите европски колеги, кои поставија помалку високи барања.

Мерка на сите нешта тогаш беше германската марка, и во Германија постоеше страв дека падот и порастот на италијанската лира или грчката драхма би можеле да ја намалат вредноста на марката. Од германска гледна точка дисциплината за издатоци на европските соседи, посебно на Италија, беше критична точка. Тогаш постоеше надеж дека само со цврсти одредби може да се принудат државите на ЕУ да имаат ниски државни долгови. Со системот на Европските централни банки, кој истовремено се утврди, Вајгел можеше да обезбеди успех кај идната фискална и монетарна економија¹. Вајгел увиде дека еврото може да опстане цврсто само ако на државата не ѝ се дадат сите средства и можности. Во Германија, по Првата светска војна имаше обид за израмнување на плаќањето за репарација на сојузниците и државните издатоци со печатење на банкноти. Многу бргу прикриената инфлација се разви во хиперинфлација и економска пропаст во 1923 година. Германската емисиона банка (Дојче банк) му беше доделена на министерот за финансии и на овој начин фискалната и монетарна политика беа во рацете на еден човек.

¹ Можностите за делување на една влада за да управува со економијата и финансиите на една држава се нарекува фискална политика. Инструментот за управување на валутата (преку банка за банкноти) се нарекува монетарна политика.

Со основањето на Сојузна Република Германија се создаде независна емисиона банка (Германската сојузна банка), која си создаде име на „заштитничка на германската марка“ и се спротивстави на сите барања на сојузната влада. Нејзина цел секогаш беше германската марка да ја направи да биде меѓународно стабилна валута, пред сè, сигурна за инвестиции. Тео Вајгел се избори идната Европска централна банка да се создаде по примерот на германската сојузна банка и пред сè, да биде независна. За земјите како Франција тоа не беше разбирливо само по себе, како и тоа седиштето на ЕЦБ да е во Франкфурт на Мајна. Стабилноста на цените се пренесе како најважна задача за ЕЦБ.

Таа, стабилноста на цените може да ја осигура само ако поединечните европски земји ги поддржат критериумите од Мастрихт со нивната фискална политика. Во меѓувреме, Германија не е единствената земја што не ги исполнува повеќе критериумите и прави поголеми долгови. Франција, Шпанија, Италија и Грција

повеќепати ги надминаа тие 3,0%. Португалија беше првата земја што во 2001 год. имаше дефицит од 3,4% и поради тоа доби „сино писмо“ од Комисијата. Следната година и Германија не успеа да нема долг (3,5%), а минатата година Франција со 3,6% значително ја надмина бројката. Државите и покрај зголемената економија во еврозоната даваат повеќе пари за безбедноста и победа над теророт. Во Германија бројката од преку 4 милиони невработени енормно го оптоварува буџетскиот дефицит. Бројот на население се намалува, а здравствениот систем не може повеќе да се финансира. Додека големите грешници гласно размислуваат за олабавување на критериумите или, пак, сакаат да ја прекинат одредбата, германскиот министер за финансии најави дека следната година повторно ќе дојде до бројка под три проценти. Во тоа ќе му помогне економскиот пораст. Но, нема да биде толку лесно. Економијата на ЕУ е намалена, побарувачката на внатрешниот пазар е полоша откол-

Органи на одлучување на Европската централна банка (ЕЦБ)

Директориум на ЕЦБ	Совет на ЕЦБ	Проширен совет на ЕЦБ
Претседател	Претседател	
Други четири члена на Директориумот	Други четири члена на Директориумот	
	Претседатели на националните емисиони банки	Претседатели на националните емисиони банки

Извор: сопствено прикажување, потпрено на податоците на ЕЦБ

ку изгледите за извоз. Нема на повидок поголем степен на конзумирање, иако ЕЦБ се стреми (да се потсетиме) кон стабилни цени. И Алфред Милер-Армак, кој покрај Лудвиг Ерхард ја создаваше социјалната пазарна економија, предупредуваше на опасноста од „вечна верба во порастот“. Со право и јасно објасни тој: „ако и последниот Еским во Гренланд има фрижидер, тогаш нема да биде веќе можно да се зголеми продажбата“, индиректно начнувајќи ја темата за „законот за намален граничен профит“. Џон Маинард Кејн ѝ препорача на државата да штеди во богатите години за да може повеќе да троши во сиромашните години. Само и во најдобрите години во Европа државите не создадоа никаква заштеда. Државата која прави тактика со скратување на платите и заработувачката, со зголемени даноци и помалку издатоци може да ги ограничи новите долгови, но истовремено ја кочи и економијата. Во крајна линија, таа ја изложува на опасност и стабилноста на валутата. За еврото да остане силна валута, она што „Мастрихт“ веќе не може да го овозможи и што и Тео Вајгел тогаш го претпоставуваше, ЕЦБ може по примерот на Германската сојузна банка, самостојно, со својата монетарна економија значително да влијае на стабилноста на еврото. Специфичниот начин, како ЕЦБ ќе ја следи својата првенствена цел – одржување на стабилноста на цените – ќе се одреди во рамки на таканаречената „монетарнополитичка стратегија“. Раководството, Советот на ЕЦБ, се одлучи за монетарна политика, со која колку што е

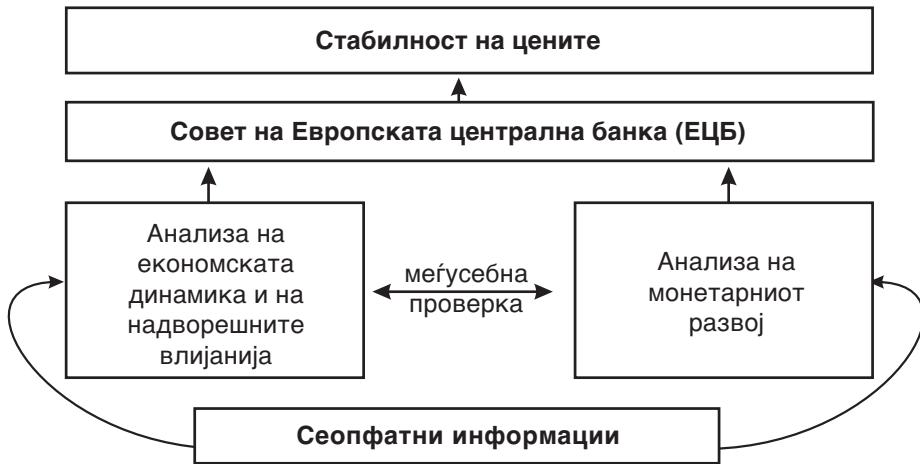
можно повеќе ќе се зачува континуитетот со стратегиите што ги следеа националните централни банки пред да постои Унија со една валута. Одреден ракопис од сегашните земји е препознатлив. Монетарнополитичката стратегија на ЕЦБ се базира на два столба.

1. Управување на количината на парите

Количината на парите или ќе се зголеми или ќе се намали и на тој начин ЕЦБ влијае на побарувачката и порастот на количината на парите. Притоа, дефлацијата и инфлацијата мора постојано да се набљудуваат изедначени. Инфлацијата би била резултат од премногу пари за ограничена мера на стока и услуги. Количината на пари се собира од парите во кеш кои се во обрт, од краткорочните влогови во кредитните институти (и другите финансиски институти), како и од краткорочните хартии од вредност што ги издаваат овие институти. ЕЦБ ја одреди годишната рата на пораст на количината на пари уште од 1999 г. со 4,5 % за да се избегне деинфлација и инфлација.

2. Набљудување на пазарот и на раните индикатори

ЕЦБ ги набљудува и оценува изгледите за идниот развој на цените како и ризиците за стабилност на цените во областа на евровалутата. Постојаната анализа се базира на широка палета на економски индикатори, кои нудат информации за идниот развој на цените. Меѓу нив спаѓаат, меѓу другото:



Извор: сопствено прикажување, потпрено на податоците на ЕЦБ

развојот на платите и на хонорарите, курсот на менување на другите валути, долгорочните камати, различните големини на мерење на економската активност, индициите за цените и трошоците, како и анкетите за претпријатијата и за потрошувачите. Секако тука се бројува и финансиската политика на одделните држави.

Двата столба се гаранции на ЕЦБ дека монетарниот, финансиски и економски развој точно ќе се набљудуваат и анализираат. Оваа грижлива анализа ќе ѝ овозможи на ЕЦБ да ги одреди нејзините камати на едно ниво, кое најдобро ќе служи за постигнување на стабилност на цената. Кога куповната сила на еврото ќе биде осигурана, тогаш и монетарната политика на ЕЦБ може да ја одреди надворешната вредност на еврото, која доаѓа до израз во менувачкиот курс на еврото со другите валути. За да може евро-системот да ја постигне својата првенствена цел на обезбедување на стабилност на цените, тој распо-

лага со низа монетарнополитички инструменти. Овие алатки служат за да се влијае на каматите, да се управува со ликвидноста во рамки на банкарскиот систем и да се одреди правецот на монетарната политика.

Никогаш ЕЦБ нема да може без отпор да ја спроведе својата одлука, т. е. без вмешување на евро-државите. За да може воопшто успешно да работи една централна банка мора да е независна. Според одредбите од договорот за основање на Европската заедница, евро-системот е потполно независен во исполнување на своите задачи. Ниту ЕЦБ ниту националните централни банки на евро-системот, ниту членовите на поединечните комисии не смеат да прифатат укажувања од страна. Органите, институциите на Европската заедница, како и владите на државите-членки се обврзани да го почитуваат ова начело. Владите се обидуваат да влијаат, што е невозможно според статутот на ЕЦБ. Но, бидејќи околу 1100 соработници во

Франкфурт на Мајна немаат пасош на ЕУ, туку имаат национални пасоши, никогаш не е целосно исклучено да има индиректно влијание. Посебно во битките за пополнување на местото на Вим Дуизберг како претседател, можеше да се наслути дека Франција имала свои намери да се избори за Жан Клод Триш. Но, и

покрај сè, Франција останува да биде независна, бидејќи директориумот (12-те претседатели на националните монетарни банки) прават одреден национален баланс.

ЕЦБ и во иднина ќе биде заштитничка на едно силно евро, бидејќи токму затоа и е создадена.

Abstract

The five big countries of the Euro zone are going not to match Maastricht-criteria again. But Maastricht cannot guarantee a stabile Euro alone. There is beside the fiscal policy of the single countries a strong and independent monetary institute -- the European Central Bank, based in Frankfurt/Main. Created and organized like former Bundesbank to keep the common European currency at all times strong and the prices stable.

Европската унија во криза на лидерство Меѓу барање и одговорност

Томас Јанзен

Постоечките резултати сугерираат дека Европската унија се наоѓа во една исклучително динамична и успешна фаза од својот развој. Во мај неа ѝ се приклучија десет нови членки; нешто подоцна, во средината на јуни, се гласаше за Европскиот парламент со сегашните 732 пратеника од 25 земји, неколку дена подоцна на „Конференцијата на владите“ се постигна согласност за текстот за „европскиот устав“, кој се базираше на предлог-уставот изработен од Европскиот конвент 2001/2002 година; кон крајот на јуни шефовите на држави и на влади го назначија Хозе-Мануел Баросо за претседател на Европската комисија за следните пет години; во јули следеше конституирање на новиот Европски парламент со избор на неговиот претседател; во ноември новата 25-члена Комисија ќе ја преземе својата работа, откако во септември и во октомври ќе дојде до поделба на ресорите и до сослушување на поединечни комесари од страна на парламентарците.

Страшно малиот одзив на граѓаните на европските избори, посебно во новите земји-членки од Средна Европа, се истакнува како предупредување за во иднина. Недостигот на прифатеност поради недоволно знаење и свест кај голем број од населението на Унијата овозможува да се заклучи дека механизмот

на делото што обединува е кршлив, во секој случај дека се наоѓа во кризен развој.

Навистина, разминувањата во мислењата меѓу одговорните доведоа до проблеми и ситуации, кои паднаа на товар на Европската унија: неуспехот на шефовите на држави и на влади да го изгласаат новиот устав на нивната прва средба во декември минатата година, нивните превирања при изборот на новиот претседател на Европската комисија, незадоволството од Пактот за стабилност, неговото постојано прекршување од повеќе земји-членки и конфликтот меѓу Советот и Комисијата поврзан со овој проблем; тешкотијата при реализацијата на стратегијата од Лисабон, која произлегува од непридржувањето на владите на ветувањата кои си ги дале меѓусебе и конечно последиците од политиката кон Ирак, која ја водеше оваа или онаа влада, како и претставите, кои произлегоа од оваа политика, за односот меѓу Европската унија и Соединетите Американски Држави.

Во сите овие случаи станува збор за резултати од погрешно однесување, од погрешни проценки и од погрешни одлуки на одговорните лица, значи за дезориентација на колективот на шефовите на држави и на влади, со последица на разминување на нивните позиции. Во

моментов се чини дека ниеден од актерите не е ниту во состојба, ниту способен да настапи или, пак, да биде признат како водач, т.е. како заеднички водач. Причината за актуелните проблеми на Унијата лежи значи во кризата на лидерство. Но, од кого може да се очекува да го преземе водството, што ќе нè извлече од долготрајната неволја?

Политичкиот систем на Европската унија познава две меѓусебно поврзани нивоа на делување: државите-членки, чишто влади си го задржуваат правото на одлуки за ориентација и за развој на Унијата; и заедницата, која преку своите органи зголемено ја презема самостојно одговорноста за водење на работите, како и за формулирање и спроведување на политиката. Значи и владите на државите-членки и органите на Унијата, застапени од Европската комисија, можат да постават барање за преземање на водството и да ја преземат одговорноста која произлегува од него.

Дијалектиката меѓу барањето и одговорноста, која бара, пред сè, континуирана и веродостојна заложба за придобивка на довербата на партнерот, создава напнатост, од која се создава силата за лидерство, која со себе може да повлече и приврзаници. Истото важи и за комплексниот систем на Унијата, во којшто актерите од двете нивоа, во најдобар случај, се однесуваат како партнери и ги почитуваат меѓусебните специфични улоги, кои им се доделени преку договор или пак преку политичка согласност.

Ниту Европската комисија ниту владите на земјите-членки не ја задоволуваат во моментов нивната

задача за лидерство. Посебно некои работи не се совпаѓаат во контекст на односот меѓу национално и европско ниво: имено владите покажуваат тенденција да ја прескокнат Комисијата, или да ја маргинализираат, а Комисијата, пак, често пати не е во состојба да ги убеди владите. Иако соодветното погрешно однесување на владите кон Комисијата и потешкотијата на Комисијата во комуникацијата со владите не се условуваат меѓусебно, сепак се засилуваат меѓусебно.

Наднационални барања

Се разбира дека дел од причините се наоѓа кај поединечните актери, нивните темпераменти, амбиции и склоности. Но, постојат и структурни и - можеби уште повеќе - културни причини, кои им оневозможуваат на шефовите на влади на земјите-членки да ја водат Унијата на соодветен начин, така да се каже, во интерес на неа самата.

На пример, шефовите на влади кои носат најголема одговорност за судбината на Унијата, врз основа на нивните искуства и социјализација не се подготвени за таква задача. Водењето на Унијата бара други карактеристики и способности од водењето на националната држава, којашто пак располага со неспорен устав, созреан систем на владеење и, не најнакрај, со стабилен културен консензус.

Политичкиот систем на Унијата не е готов во споредба со уставните одредби на земјите-членки и е неодлучен во поглед на неговата идна форма. Во градењето и функционирањето на системот проди-

раат и се дополнуваат два различни профила на организации. Европската унија е и федерација на држави, која своите односи ги регулира, како и претходно, со дипломатски постапки, а истовремено и заедница од граѓани, која сè повеќе функционира според демократски постапки.

Шефот на државата во националната држава, по правило, може да се потпре на помалку или повеќе стабилно парламентарно мнозинство. За пропагирање, поддршка и одбрана на својата политика во јавноста му стои, најчесто, една партија на располагање, онаа чијшто шеф е тој самиот. Тој го одредува курсот на политика сам или, пак, со дозвола на министрите од неговиот кабинет.

Унијата не им нуди вакви можности на шефовите на држави. На европско ниво тие се од другата страна на една многу комплексна реалност, во којашто одлучуваат заедно со мноштво формално рамноправни, автономни актери.

Исто така се случува националните шефови на влади да останат заробени во нивниот национален контекст; тие во итни случаи размислуваат во рамки на структурите, во коишто носат непосредна одговорност и имаат моќ; нивниот политички календар во кој стои терминот за следниот партиски конгрес, престојната парламентарна пресметка со опозицијата или следната изборна кампања со приоритетите не соодветствува со европскиот календар и неговите долгорочни термини.

Уште поважен е фактот што националните шефови на влади не

може да очекуваат да бидат наградени од своите гласачи за активноста на европско ниво. Нивните гласачи не ги бираат за тие да се заложат за интересите на Унијата. Најчесто се случува спротивното. Населението на земјите-членки често пати ги доживува долгорочните одлуки на Унијата како напад на нивниот имот, чијашто одбрана ја очекува од својата влада.

Затоа и на националните шефови на влади, објективно, им паѓа тешко да размислуваат во европска, заедничка димензија. Наспроти тоа, се случува, кога е во прашање европската политика да стане збор за наднационална внатрешна политика и европските надлежности да им се доделат на министрите за надворешни работи. Европската политика сè уште се води како надворешна политика, значи по модул, кој повеќе одговара на ситуацијата на шефовите на влади, бидејќи не им ја руши илузијата на суверенитетот. Но, токму овој фактор е следната причина за неможноста, шефовите на влади, во контекст на колективната одговорност за лидерство, да се ориентираат кон интересите на Унијата како членови на Европскиот совет.

Уметност на лидерството

Не се сите шефови на држави на земјите-членки исти. Тие се разликуваат во искуствата, во нивните лични склоности, амбиции, во времетраењето на извршувањето на својата должност, во расположението на нивните држави и население. Од сознанието на шефовите на држави и од нивните разлики може

да се извлече двојно правило: од една страна членството на земјите-членки во заедницата е одлучувачки критериум за оспособување на водечките личности да размислуваат во европски димензии, бидејќи е потребно време за развивање чувство на припадност; од друга страна владите на малите земји се подобро подготвени заеднички да се однесуваат, бидејќи им е појасна зависноста на една земја од нејзините соседи.

Општиот повик кон Жан Клод Јункер, долгогодишен шеф на владата на Луксембург, и жалоста поради неговото одбивање на понудата да го преземе Претседателството на Европската комисија како наследник на Романо Проди, го потврдува ова правило.

Ниту еден шеф на држава на мала земја немал претензија за лидерство, што не значи дека никогаш некој шеф на влада на една помала земја немал морално или фактично лидерство во Унијата или, пак, дека во иднина не би можел да има. Шефовите на држави на големите земји се тие што развиваат амбиција и од кои се очекува, пред сè, во сопствената земја, но и надвор од нејзините граници, да го преземат лидерството.

Во историјата на постанокот на заедницата, водечката улога ѝ припадна на Франција, откако Велика Британија не сакаше да учествува во нејзиното преземање. Француската политика и во следните децении, сè до денешен ден, не дозволи да постои сомнеж дека таа се чувствува повикана да ја изврши својата улога, која никој не можеше да ѝ ја оспори. По потпишувањето

на германско-францускиот договор (во јануари 1963 година) во Париз, имаше добра причина да ѝ се даде големо значење на идејата заедно со германскиот сосед да се дели лидерството.

Функционирањето на германско-францускиот сојуз секогаш зависеше од одговорните личности на врвот на двете држави. За вистински успех може да се зборува само во неколку периоди, во коишто Шарл де Гол и Конрад Аденауер, Валери д' Жискари и Хелмут Шмит, Франсоа Митеран и Хелмут Кол ја одредуваа политиката на своите земји.

Германско-француска загуба на доверба

Зошто денес германско-француското лидерско дуо со Жак Ширак и Герхард Шредер е помалку успешно, иако интензитетот на нивната соработка од спектакуларната прослава по повод 40 години од потпишувањето на Елисејскиот договор, во јануари 2003 година, не остава простор да се посака нешто повеќе?

Лесно е да се одговори на поставеното прашање: довербата дека германско-француските иницијативи ќе бидат во интерес на сите земји-членки, а посебно во интерес на Унијата, исчезна. Недостига веродостојност меѓу барањето и одговорноста. Владите на Германија и на Франција се тие, пред сè, што од внатрешнополитички причини не се подготвени да се придржуваат на заеднички договореното за Унијата.

И зарем одлуките на германско-францускиот пар за време на кри-

зата во Ирак не придонесоа за поделба на Унијата, бидејќи тие не беа проследени со обид за согласување со партнерите, туку беа спроведени самоволно, ex cathedra. Воопшто, се чини дека едно од елементарните правила на уметноста на лидерството, имено раното вклучување на партнерот во сопствените размислувања, не се смета за приоритет ниту во Берлин, ниту во Париз.

Акциониот билатеризам, кој сега треба да се прошири во трилатеризам со вклучување на Велика Британија (која беше против духот на заедницата!) повеќе се оценува како израз на безизлез и на кризен менаџмент. Влијанието врз партнерите во Унијата е негативно. Претпоставката дека постои желба за создавање на директориум, за креирање на мислење и донесување одлуки на предвидените институции и постапки на заедницата, ја продлабочува кризата на доверба. Ова се случува во ситуација кога Унијата се проширува со нови земји-членки, кои, ослободени од хегемонијално управување, посебно чувствително реагираат кога станува збор за нивната самостојност.

Сево ова ја потврдува генијалноста на Римските договори за предвидениот метод за европско донесување на одлуки, според кој Комисијата (органот на Заедницата пар еџелленце) дава предлози. Советот на министри, во кој доаѓаат до израз интересите на земјите, заедно со Парламентот, кој ги застапува интересите на граѓаните на заедницата, одлучува за овие предлози. Дека овој метод функционира подобро од лидерството спроведено со меѓувладини прего-

вори покажува фактот дека секогаш кога се постапува според овој метод Унијата успешно работи, и таму каде што таа не стигнува, на пример, во надворешната и безбедносната политика.

Од ваквата заднина станува јасно кое е значењето на Комисијата, како водечки орган, и на нејзиниот претседател, како водечка личност. Затоа мора да се постави прашањето: зошто, и покрај конфузијата која во изминатите години владееше во кругот на шефовите на влади, на Комисијата ѝ беше тешко при обидот да го привлече водството кон себе, или во најмала рака да посредува како искрен медијатор меѓу владите. Што недостига?

Обележја на успех

Во потрага по условите за успешно лидерство во Комисијата вреди да се погледне на двете личности кои ќе влезат во историјата на европската интеграција како силни претседатели, не само поради тоа што тие беа единствените кои една цела декада беа на врвот на оваа институција: Валтер Халштајн (1957-1967) и Жак Делор (1985-1994).

Низа на заеднички карактеристики на Халштајн и Делор дозволува да се заклучи дека тие се карактеристиките што мора да ги поседува претседателот на Европската комисија доколку сака да биде успешен. Може да ги наброиме само најважните: потчинување на дисциплината на опширни, мобилизирачки проекти на интеграција, чијашто реализација беше поврзана со временски планови, кои во одредена смисла ја структурира иднината, и тоа и по

завршувањето на нивните мандати (имено реализацијата на заедничкиот пазар во повеќе степени за време од 12 години како што е предвидено со Римските договори и реализацијата на внатрешниот пазар до 1992 година); извонредна способност за анализа и за синтеза како и дарба за потребна формулација и воопшто за комуникација, која им овозможи, стратешки да ги искористат јавниот говор и дебатата и со моќта на аргументот да ги убедат одговорните лица на националните влади; и конечно, веродостојноста и довербата на владите на државите-членки, основана, пред сè, на издржливоста и на концентрацијата, со која ја перцепира задачата на европската служба.

Значи што недостига? Не е никаква тајна дека Романо Проди овие услови ги исполни повеќе лошо отколку добро. Но, оставајќи ги настрана слабостите и силните страни на оваа или на онаа водечка фигура, како и порано, недостига подготвеноста на владите на земјите-членки, посебно на поголемите, да се покорат на дисциплината на Заедницата и да ја признаат Европската комисија како орган кој има моќ да дава предлози, во основа, за сите области на политиката. Само оваа институција на заедницата со нејзините мултинационални, високо квалификувани службеници, која во текот на децениите разви невротна способност за синтеза и предвидување, е во состојба имајќи ги предвид националните интереси, да го формулира тоа што е во интерес на Унијата. Работа на Европскиот парламент и на Советот на министри е да се сочат со овие предлози, да

ги проверат од една страна од перспектива на граѓаните на Унијата, а од друга страна од перспектива на владите, и да ги одобрат по евентуално подобрување и дополнување. Шефовите на држави и на влади би требало да се сконцентрираат на својата суштинска работа и да дадат импулси за натамошен развој, со тоа што ќе ги постават вистинските прашања и ќе се погрижат во внатрешната политика на своите земји да се направи тоа што си го ветице меѓусебно и што е неопходно за реализација на заедничката политика.

Но, надежта дека шефовите на држави и на влади ќе ја следат оваа препорака е залудна. Затоа, уште поважно е новиот устав на Европската унија, кој допрва ќе се ратификува во земјите-членки и нема да стапи во сила пред 2007 година, да му даде значителна сила на Европскиот парламент, и при изборот на водечкиот персонал на ниво на Комисијата. Европската народна партија, која од изборите во јуни излезе како најсилна политичка сила, не се двоумеше да навлезе во антиципацијата на новите уставни одредби, во традиционалното право на Европскиот совет и да се погрижи преку Португалецот Хосе Мануел Баросо да се одреди политичар од нејзините редови за извршување на должноста претседател на Комисијата.

Во преодна фаза

Овој случај потврдува дека Европската унија се наоѓа на премин од Унија на држави, во која поединечните влади одлучуваат, кон

Унија на граѓани, во која претставниците на народот бирани во заедничкиот Европски парламент го имаат последниот збор. Со текстот на уставот, кој сега се наоѓа пред народот од Унијата во нејзините земји-членки и чека на потврда, се цели кон значаен прекин на овој пат. Ако Европејците продолжат да чекорат по овој пат, и го ратификуваат уставот, и тој стапи на сила, нема да се решат сите нивни проблеми. А претпоставките дека апсолутизмот на Европскиот совет ќе се скрши со приговор на Европскиот парламент, додека шефовите на држави и на влади ќе се покорат на

дисциплината на Заедницата, ќе бидат несразмерно поголеми; исто како и можностите за подобра контрола на моќта на Европската комисија. Тогаш и одговорните лица на највисоко ниво во Унијата ќе мора повеќе да се потрудат да го усогласат нивното барање за лидерство и нивната одговорност.

Европската унија се наоѓа во динамична фаза на нејзиниот не баш непроблематичен развој. Во поново време добро се продаваат речниците на таканаречените источни јазици, меѓу нив посебно, на унгарскиот, на полскиот и на бугарскиот.

Abstract

The European Union is undergoing a phase of dynamic and successful transition at present: the eastward enlargement, the work on the European Constitution, institutional reforms.

On the other hand, the extraordinary low EU Parliament election participation in June 2004 is a great problem that should not be underestimated. It is a sign for the growing lack of understanding and consciousness among the citizens for the European Union. The reason of this negative development lies largely with the governing elites. The crisis in the EU is a leadership crisis.

The European system is based on two levels of political decision making: the level of the member states and the one of the European institutions.

The national heads of governments focus on the inner policy agenda, because that is the field which concerns their voters the most. Another reason is the lack of organizational environment on the EU level: there are no clear parliamentary majorities and no consistent political parties. Thus the national heads of governments do not think in European dimensions and time schedules.

The longer a certain state has been an EU member as well as the smaller it is, the more European conscious its politicians are. Nevertheless it is the large states, especially France and Germany, that are expected to have the lead in the EU. During the last couple of years though, these two countries were unable to deliver constructive European policy – common agreements have been being broken, European institutions mocked.

It is therefore highly important to strengthen the European institutions, especially the European Parliament, thus transforming the Union of member states into a Union of citizens. These institutions need professional and able civil servants and long-sighted political leaders that accept the discipline of supranational integration projects. The ratification of the European Constitution would be an important measure of putting some reasonable restraints on the role of national governments in the EU and subduing them more to the discipline of the common European policies.

Посебен интеграциско-политички случај

Швајцарија и Европа - Швајцарија во Европа

Герхард Шварц

Европската унија во моментот го доживува најголемиот чекор на проширување во нејзината историја. Не само што се зголеми бројот на земјите-членки од 15 на 25, не само што се приклучија речиси сто милиони луѓе кон неа, туку, пред сè, културната и историската димензија на проширувањето кон исток става нови акценти. Оттука за многумина одново се поставува прашањето: каков е односот на ЕУ кон Швајцарија, оваа праевропска земја во срцето на континентот. Во текстов пошироко ќе бидат изложени некои размислувања, кои зборуваат за самостојноста на Швајцарија, поточно, кои се залагаат да се разбере таа самостојност. Статијата се расчленува на три големи прашања, на кои не може да им се пристапи со иста длабочина: дали е Швајцарија поинаква? Дали е Швајцарија модел? Дали е Швајцарија европска?

Дали е Швајцарија посебен случај?

Во Швајцарија имаше и сè уште има дебата, која секогаш одново пламнува, на прашањето: дали е Швајцарија исклучок или не. Границите на оваа дебата одат многу далеку - за жал - прилично прецизно покрај класичната шема левица-

десница. За левоориентираните интернационалисти идејата дека Швајцарија би можела да биде на некој начин исклучок претставува ужас. Тие би сакале, по можност, да се приспособат на трендот, но во секој случај да не паѓаат во очи, посебно не на негативен начин, според нивните критериуми. Од страна на десничарите ова прашање на исклучок не само што се потврдува, туку исклучокот се слави со одредена самозаљубеност.

За среќа, помеѓу нив има и либерали, кои отвореноста и самостојноста не ги сметаат за спротивставености. Според нив, како прво, секоја земја е на свој начин посебен случај. Во мноштвото од државни индивидуалности на мал простор во Европа има енормно богатство и извор на креативност. Во оваа смисла и Швајцарија, како и сите други земји, е посебен случај, но со тоа таа не се издвојува од редот. Второ, Швајцарија не е ништо посебно, во таа смисла што таа не претставува повеќе исклучок од другите земји; таа, со други зборови, во збирот на нејзините карактеристики, е исто толку оддалечена од „европскиот просек“, доколку постои таков, како и другите земји. Дури може да се претпостави дека таа, доколку го има, тогаш е нешто поблиску до него. Како трето се

поставува прашањето: во однос на кои фактори една земја повеќе се разликува од другите земји, а во однос на кои фактори помалку. Сите овие фактори не се исто релевантни во поглед на положбата на една земја во Европа, поточно, во поглед на прашањето: дали оваа земја треба да му се приклучи на клубот на ЕУ, кој реално постои, или не. Со „посебниот случај Швајцарија“ се мисли дека Швајцарија невообичаено многу се одделува од другите држави во особено деликатните интеграциско-политички точки. Затоа во текстот што следи е направен обид да се одредат попрецизно карактеристиките на Швајцарија, да се разјаснат нејзините специфики, секогаш имајќи го во заднина прашањето за односот на Швајцарија кон Европа.

Остров на високи цени

Од гледна точка на конзументите, Швајцарија е, севкупно земено, прилично неповолен исклучок. Различни истражувања покажуваат дека, нивото на цените во Швајцарија е значително повисоко - од 30 до 40 проценти - од просекот на Организацијата за економска соработка и развој. За разлика од порано, кога Германците за време на викендите одеа во Швајцарија за да купат повеќе производи со подобар квалитет поевтино отколку во својата земја, одамна се разви обратен туризам на купување. Многу нешта се значително поевтини во Германија, Австрија, Франција и Италија отколку во Швајцарија, и тоа не само прехранбени продукти, туку и трајни средства за потрошувачка, кои со

враќањето на данокот на додадена вредност навистина стануваат евтини. Високите цени немаат толку врска, во прв ред, со високите плати, како што честопати се тврди, туку, пред сè, со една релативно конкурентски непријателска структура, поделена во картели, како и со фактот дека швајцарското стопанство е поделено на еден многу добро заштитен внатрешен сектор, кој може да смета на силно политичко лоби и на еден прилично натпреварувачки меѓународен сектор.

Од гледна точка на работниците посебноста на Швајцарија изгледа значително поповолно отколку од гледна точка на конзументите. Синдикатите можеби не сакаат така да гледаат на тоа, но факт е дека Швајцарија со години има бројка на невработеност, за која другите може само да сонуваат. Со околку 4 проценти таа е во меѓувреме невообичаено висока за швајцарски услови, но кој работник, кој навистина би сакал да работи, не би живеел попрво во една ваква земја отолку во Германија, Франција, Шпанија или Италија, каде во просек секој десети е невработен, и тоа ако им се верува на официјалните бројки. Имено, ако од профил на економист се вреднува ситуацијата според скриената невработеност и слабостите во производството, тогаш ќе се стигне до уште поголеми бројки.

Сè додека просечната возраст на пензионирање во една земја како Австрија де факто изнесува шеесет години кај мажите и педесет и пет кај жените, сè додека - во Франција и во другите земји - постојат обиди за сокривање на невработеноста со скратување на работното време и сè

додека невработеноста во ЕУ со просек од 8,7 проценти е двапати поголема од таа во Швајцарија, не може исклучокот Швајцарија на пазарот на работа да се нарече несимпатичен, освен ако не станува збор за навистина краткорочни поединечни интереси. Овој исклучок се базира - ги набројуваме само најважните фактори - на високата флексибилност на пазарот на работа, на едноставните можности за давање отказ, како и на децентрализираните плати, кои ги земаат предвид регионалните и стопански разлики.

Штетна даночна конкуренција?

Од гледна точка на даночните обврзници посебниот случај Швајцарија е уште поповолен. Поволноста започнува со нивото на данокот, кое од гледна точка на либералите е превисоко, но е во предност ако се спореди со нивото на данок во повеќето европски држави. Сепак, поважни се структурните аспекти на оданочување во Швајцарија. Треба да се спомне поделбата меѓу различните државни нивоа, кои во Швајцарија на централната држава ѝ оставаат само триесет проценти од собраниот данок, за разлика од Германија каде што таа бројка изнесува деведесет проценти. Исто така, треба да се каже дека кога станува збор за данокот, народот го има последниот збор, не само кога се работи за воведување на нови даноци или за укинување на некои видови даноци (на пр. данок на наследство), туку и во однос на даночните закони. Народот преку учество во одредувањето на зада-

чите и на издатоците има индиректно влијание врз висината на оданочувањето.

Понатаму, најважен е фискалниот федерализам, даночната конкуренција. Тоа што околу три илјади општини во земјата познаваат различни даночни закони и што секој од 23., односно од 26. кантони се одликува со различни даночни системи и типови, претставува „most useful tax competition“. Тоа што важи на национално ниво, се однесува и на меѓународно ниво. Затоа и борбата на Организацијата за економска соработка и развој „against harmful tax competition“ не може во целост да се разбере. Таа може да се објасни најмногу со фактот што многу пазарно-економски париски организации сосема очигледно се залагаат за интересите на земјите со високи даноци, а секоја земја со пониски даноци ја гледаат како „нефер“ или „штетен“ конкурент. Би требало да се размисли зошто Швајцарија, според најразлични истражувања, познава помалку случаи на затајување на данок од другите држави, иако толку озборуваната банкарска тајна (тајна на банките за податоци на клиентите) еноормно го олеснува затајувањето.

Спорна банкарска тајна

Од гледна точка на сопствениците на капитал, Швајцарија исто така нуди некои посебности. Најпознатата е банкарската тајна, иако во некои земји се употребува дури и постриктно отколку во Швајцарија. Бидејќи во Швајцарија се прави разлика меѓу затајување на данок и даночна измама и само даночната

измама се смета за криминал, а со тоа и легитимна причина за укинување на банкарската тајна, Швајцарија без сомнеж е посебно атрактивна за луѓето со имот. Се чини дека Швајцарија во однос на ова прашање е под сè поголем притисок, како сè помалку да ја разбираат, како да наидува на сè помала поддршка.

Приливот на пари, поврзан со атрактивноста на местото на банките, е една од причините, меѓу другото, за отсекогаш изрично ниските камати за позајмица во Швајцарија. Од друга страна, пак, тоа ја прави земјата интересна за претпријатија и корисници на кредити. И стабилноста на швајцарскиот франк, кој со години покажува тенденција за пораст наспроти европските валути (за штета на швајцарската извозна индустрија и на туризмот), е дел од привлечната сила на финансиското место и не само со квалитетот на швајцарската монетарна политика.

Одбрана на демократијата

Над сево ова стои политичкиот систем на Швајцарија. За граѓаните и за гласачите Швајцарија без сомнеж нуди најмногу и најзначајни специфичности. Овде се спомнати само три:

Првата е неутралноста, којашто порано без двоумење се набројуваше како број еден. Денес не е баш така. Неутралноста е дел од Швајцарија, без дилема, но апстиненцијата која се негуваше уште од Виенскиот конгрес, која и по крајот на студентата војна беше и остана да биде

важна, денес одвај да има основно и првокласно значење. Неутралноста во минатото често и со задоволство беше пренагласена. Би била корисна поголема трезвеност во разгледувањето на ова прашање. Неутралноста сигурно не е неморална, како што во поново време засилено се зборува во Швајцарија и надвор од неа. Таа исто толку малку е и посебно морална. Големiot циничар Фридрих Диренмат е во право со неговата мисла (која се однесува на ставот во Втората светска војна) кога пишува: „Неутралноста е политичка тактика, не морал. Неутралноста е уметност да се однесуваш колку што е можно корисно и колку што е можно неопасно. Ние исто така бевме наспроти Хитлер колку што е можно корисни и колку што е можно неопасни. Затоа не остави за победничката прослава, и не нè изеде, а ние со тоа спекулиравме...“

Кон најпознатите и прасвојствени карактеристики на швајцарскиот политички систем спаѓа без сомнение директната демократија. Во мај 2003 година, во еден ден (недела), Швајцарија спроведе гласање за преку седум иницијативи и два референдума. Според мислењето на повеќето набљудувачи тоа беа премногу гласања одеднаш. За Швајцарија се подразбира дека народот е суверен, дека тој го има последниот збор, дека службениците и владата му служат на народот. Повеќето не сакаат да се откажат од оваа директна демократија, иако се лутат на секое гласање на кое ќе изгубат. Старата, непрекината, еволутивно развиена

традиција на демократија во Швајцарија е значајна поткрепа токму во несигурните времиња.

Директната демократија води до поголем анагман, повеќе учество, до перманентно повисок степен на информираност, кон повеќе стручна, а помалку лична политика, кон повеќе контрола, кон поголема идентификација со системот и повеќе диференцираност. Во секој случај, директната демократија не може да го отстрани тоа што се нарекува пад на демократијата. Во секој тип на демократија, и во директната, постои опасноста, мнозинството да донесе одлуки на штета на малцинството и да ја потцени индивидуалната слобода. Затоа, потпирајќи се на познатата изрека од Винстон Черчил, директната демократија може да се означи како најлоша форма на владеење - со исклучок на сите други, вклучувајќи ја и парламентарната демократија.

Во овој контекст вреди да се спомене дека директната демократија токму за време на едно гласање за интеграција, за можно приклучување кон европскиот економски простор, во декември 1992 година, можеше да прослави еден од нејзините најголеми триумфи. Мора да си замислите: владата, мнозинството во парламентот, сите големи национални печатени медиуми од умерената левица до умерената десница, како и електронските медиуми, сите се изјаснија за членство во европскиот економски простор, а народот на крајот гласаше против. Првите реакции на политичката класа, која беше длабоко фрустрирана, гласеа

дека правата на народот мора да се ограничат.

Во меѓувреме се смири возбудата и може повторно стручно да се зборува за реформите на директната демократија. Речиси на сите им е јасно дека требаше да се зголеми бариерата за бројот на потписи неопходни за поднесување на иницијатива. Имено, по воведувањето на правото на глас на жените се зголеми бројката од педесет илјади на сто илјади, но потполно се заборава значителниот пораст на населението од 1981 година.

Над сето тоа, и затоа и сосема свесно, на крај е федерализмот на 23. кантони во Швајцарија и со него поврзаната автономија на околку три илјади општини. Овие две обележја на еден децентрализиран систем водат кон тоа одлуките да се донесуваат на најниско ниво и во секој случај да се делегираат од долу нагоре, а не обратно. Бенџамин де Констант го нарече ова „блискост со граѓаните“. На тоа треба да се придржуваме. Приговорот дека федерализмот не делува, е од повеќе причини малку валиден. Како прво, зад него стои статистичко сфаќање на делувањето. Тој што ја сфаќа конкуренцијата, како и конкуренцијата на политичко-правните системи, според смислата на Фридрих Август фон Хаекс, како постапка на откривање, во постојаното барање на иновација, на подобро решение, ќе ја препознае многу помалата ефициентност на мноштвото. Второ, федерализмот претставува централен инструмент на сигурност наспроти државата. Натпреварот на политичките еди-

ници за мобилните фактори на производство, работа, капитал и знаење може повеќе да придвижи отколку стотици уводни статии напишани од остро перо. Конкуренцијата на системите не води кон трка на намалување на цените, за што постоеја стравови, при којашто државата целосно ќе остане настрана. Конкуренцијата ја спречува споменатата тиранија на мнозинството, поточно падот на демократијата и тоа подобро од сите други правила. Пред неколку години еден богат претприемач се пресели од кантонот Цирих во соседниот кантон Швајц. Во неговиот случај стануваше збор за даночна заштеда со висина од двоцифрена милионска сума. Во јавноста се крена врева за овој случај, но како инструмент за дисциплинирање на барањето на државната каса беше крајно значаен. Трето, централната задача на политичкиот систем не лежи во дејствувањето, туку во легитимноста. Политичкиот систем мора да го помири човекот со барањата на економијата. Најдобар и најважен израз на граѓанска блискост е автономијата на општините. Ништо друго не ги покрива толку многу користа и трошоците, ништо не создава таква транспарентност на трошоците, ништо не влијае толку многу врз домаќинското однесување со јавните пари.

Успешен експеримент

Во однос на одвај скриеното воодушевување за идејата „Швајцарија“, - што се разбира не треба да ја прекине оправданата критика за конкретното спроведување - чуди

што овој концепт сè уште не се пропагира како пример за други земји. Секогаш одново се слуша дека Швајцарија е - пред сè поради нејзината повеќејазичност и федерализам - модел за соживот на 25 европски земји (практично исто толку колку што има кантони Швајцарија) со различни јазици и култури.

Треба да се биде секогаш претпазлив, кога нешто се зема за модел. Не станува збор само за надменост во случај кога се препорачуваш сам себе за пример, туку генерално, моделот претставува секогаш нешто шематско и механичко. Швајцарската историчарка Беатрих Мезмер вака ја формулираше, во однос на федерализмот, од моја гледна точка најважната придобивка од швајцарското заедништво: „Во секој случај би требало добро да се изанализира, пред да ѝ се понуди на Европската заедница како политички лек од швајцарската домашна аптека“.

Роберт Неф, раководителот на Либералниот институт во Цирих се снаоѓа подобро со неговата изрека „Швајцарија како експеримент“. Може да се каже дека станува збор за многу успешен експеримент на соживот на различни групи - религиозни, јазични, културни, економски, политички. Како таков, со години, експеримент на соживот Швајцарија има нешто посебно, но и самостојно и самоволно. Тоа ѝ дава полно право своите искуства свесно да ги изнесе и застапува на меѓународниот „пазар на идеи“, но тоа не треба да води кон убедувањето дека Швајцарија би можела и би требала да се копира во сооднос 1:1. Но, се

разбира дека инспирацијата е можна и дозволена.

Овој тип на учење функционира подобро, ако примерот е надвор и не е дел од целината. Додека внатре во клубот, во процесот на преговори многу работи ќе се изострат или пак воопшто нема да дојдат на ред, самостојната држава може брзо и можеби неконвенционално да одлучи. Другите може да го набљудуваат тоа од дистанца и бесплатно. Ако нешто се задржи може да го копираат и притоа малку да го подобрат примерот. Ако не успее, тогаш знаат - исто така бесплатно - дека не функционира и затоа е подобро да го остават. Дobar пример е швајцарската сообраќајна политика и данокот за тешки возила, кои прво беа нападнати од ЕУ, а во меѓувреме очигледно станаа прифатливи. Всушност ЕУ треба да има одреден интерес за „маргиналците“ како Швајцарија и истите соодветно да ги негува.

Предности на малите држави

Во овој контекст една карактеристика заслужува подетално да се разгледа, која не е дадена од Бога, но се создала во текот на историјата и затоа не може од денес за утре да се копира од другите државни единици. Се мисли на малите размери на земјата.

Со ова укажување не треба да се потхрани широко распространетата теза во моментот во Германија дека директната демократија функционира само во мали, прегледни простори, но на трите, погоре во текстот споменати, суштински политички карактеристики дополнително

им оди во прилог големината на земјата или, пак, тие се во најмала рака поврзани со неа.

Кон ова ќе додадеме само неколку кратки објаснувања:

Една светска сила не може и не би требало да биде неутрална, а за мала земја неутралноста е, долгорочно гледано, единствената уверлива безбедносна политика.

Колку се помали, поедноставни и попрегледни проблемите, толку полесно може да се дискутира за нив и колективно да се донесе одлука. Симнувањето на многу нешта на најдолното ниво, субсидијарноста, е суштински дел од директната демократија, не како цондитио сине љуа нон, туку како логички корелат. Оттука - ако веќе постои, тогаш - пред сè, постои спротивност меѓу централна држава и директна демократија, но не задолжително и меѓу голема држава и директна демократија. Овие две нешта не треба да се мешаат.

Конечно и функционирањето на конкурентниот федерализам е поврзан со големината на земјата. „Гласање со нозете“, излезната опција на Алберт Хиршманс функционира многу подобро, ако мора да се поминат само сто метри во тоа место да се профитира од пониски даноци (бидејќи таму се наоѓа следната, даночно поповолна општина), отколку да се оди преку Атлантикот за да се избегне некој висок европски даночен закон.

Малите размери имаат, се разбира, и други предности. Посебна важна предност е разграничувањето на грешките. Тоа е една од најважните причини за децентрализација на одлуките и во претприја-

тијата, но пред сè во државата и во општеството. Водењето на претпријатијата како и политиката секогаш се наоѓаат, на одреден начин, во стадиум на експериментирање. Ако се тргне од сознанието дека, прво, многу ретко, речиси никогаш, не се случува непосредно да се знае кое е најдобро решение денес и овде, и второ, бројот на погрешни одлуки е, во најмала рака, исто толку голем колку и бројот на вистинските одлуки, мора да постојат обиди да се управува со ризиците.

Ако големите држави прават големи грешки тие може да се уништувачки за светот. Тоа не е случај и со големите дела. Конкуренцијата на системите меѓу малите единици подразбира ограничување на штетата од погрешни одлуки и поголема отвореност за експериментирање.

Пресечна точка на културите

Прашањето дали Швајцарија е европска земја е лесно разбирливо и истовремено апсурдно. Разбирливо е откако за Европската унија се употребува кратката форма Европа, значи двете имиња се рамноправни и, притоа, преку некои исклучоци, како Норвешка или Швајцарија, великодушно се преминува, како и преку повеќе стотици години историја. Европа беше и ќе биде многу повеќе од политичка творба создадена во последните десетици години.

Прашањето е апсурдно бидејќи - како што се спомна погоре во текстот - во однос на некои нешта двај да има друга европска држава како

Швајцарија. Тука се зборуваат три важни европски јазици - четвртиот јазик, ретороманскиот, се бори за преживување, пресекот на латинскиот и на германскиот културен простор е овде, како и пресекот на ладниот север и медитеранскиот југ. Религиозната шареноликост се карактеризира со векови со протестантизмот и католицизмот, како и - во малцинство - со еврејството, во поново време дополнето и со доселениците од Балканот - со православието и муслиманството.

Швајцарија е европска и во уште една друга смисла. Поради својата местоположба Швајцарија има искуство со доселениците, најпрво со анабаптистите и хугенотите, подоцна и со други религиозно запоставени верници од соседните држави. Таа беше до одреден степен собиралиште на Европа. Швајцарија профитираше од овие доселеници повеќе отколку другите европски земји. Многу од големите индустриски претпријатија ги основаа странци. Нестле, Роше, Сандо, Браун или шпедицијата Данзас воопшто не би постоеле без доселениците. Подоцна дојдоа италијански доселеници, а во последните години и од Шпанија, Португалија и од Балканот. Без нив Швајцарија би била посиромашна отколку што сега е.

Но, и како културна област Швајцарија честопати беше прибежиште, не само во времето на феудализмот и на деспотизмот, туку пред сè, за време на Втората светска војна, кога многу уметници бараа прибежиште во Швајцарија привремено или долготрајно, кога театарот во Цирих беше центар на германските

преизведби на претставите, Нов циришки весник се профилираше како единствено слободно германско гласило во меѓународниот печат.

Зошто главата и срцето велат не

Дали Швајцарија е европска земја во таа смисла што успешно би им се приклучила на 15, т.е. на 25 земји-членки на ЕУ, дали би ја нашла таму својата судбина? Досегашните размислувања велат повеќе не отколку да. Во секој случај, барем мнозинството од Швајцарците и од Швајцарките велат не за можниот пристап во ЕУ. Секако дека конзументите мора да кажат да, но што е тоа во споредба со позицијата на работодавците, даночните обврзници, сопствениците на капитал и, пред сè, граѓаните, кои мораа да кажат не штом ќе ја направат пресметката? А, со пресметката не се мисли овде само на монетарната сметка; за многу политички прашања не станува збор за парите, туку, пред сè, за заедничкото поимање на државата, за организираноста на државата од долу нагоре, како и за слободата и самоодговорноста на индивидуата во својата држава. Инаку, и од гледна точка на даночните обврзници не станува збор само за парите, за помалку даноци - и за тоа меѓу другото - туку пред сè, „the power to tax“ да остане во рацете на граѓаните.

Можеби и покрај сета стручност на аргументите се дојде до сознанието дека срцето на мнозинството на Швајцарците и на Швајцарките со

прво кажа не на ЕУ, во форма во којашто таа денес постои. Срцето вели не бидејќи Швајцарија во сета нејзина отвореност за време на целата историја се поимала себе си како посебно самостојна и самоволна, би можело да се каже дури и тврдоглаво доследна, и поради сè тоа беше крајно успешна.

И во Втората светска војна беше така, а така беше и кога Швајцарија беше единствената демократска земја во морето на феудализмот. На Швајцарија ѝ требаше еден Германец, Фридрих Шилер, за уметнички и забележително да го опише митот за борбениот планински народ кој не дозволува да се врзе и покори, како што е опишано во швајцарскиот национален еп Вилхелм Тел.

ЕУ каква што е денес, од позиција на мнозинството во Швајцарија, не е олицетворение на сеопфатна европска заедница на вредности, како што со задоволство се тврди. За да се стигне до овој исказ не беше потребно искуството на нечуеното однесување на ЕУ со Австрија, кога демократското право на самоодлучување на една мала земја беше газено со нозе.

За Швајцарија хармонизацијата отсекогаш претставувала ужас, и во рамките на самата земја, мешањето во работата на големите за неа никогаш не било оправдано, а самоволното однесување на големите сили отсекогаш предизвикувало антирефлекси. Се разбира дека ни најмалку не треба да се негираат многуте заеднички нешта, вековното искуство на европска историја или поврзувањето преку универ-

залните човекови права. Но, затоа пак не треба да се забораваат разноликоста и самостојноста.

За самостојност треба сила

Друго прашање е дали Швајцарија е толку слободна и автономна во своите одлуки, како што таа сака да биде и како што самата си замислува дека е. Се разбира дека земјата економски е автономна според уставот, кој на неа ѝ го дозволува овој сопствен пат, повеќе отколку на другите држави со слична големина. Се разбира дека Унијата е во секоја врска најважниот партнер на Швајцарија, но и без колонии малата земја беше уште многу порано активна во Азија и во Латинска Америка, а и економската размена со САД може да се следи одамна. Сè додека во Брисел се гледа со разбирање и со наклонетост на посебниот случај и тој не се ограничи, Швајцарија би можела дури и подобро да живее без членство во клубот. Но, сепак, се слушаат засилени гласови кои сè помалку имаат разбирање за самостојноста на Швајцарија - иако не е кажано со овие зборови - кои даваат до знаење дека Швајцарија ќе биде принудена на покорност. Тие „маргиналецот“, го чувствуваат како трн во нога. Ваквото однесување доведе до парадоксална ситуација за Швајцарија: ЕУ покажа лице кое ја намали мотивацијата за членство во неа; на Швајцарија не би ѝ останало ништо друго освен да му пристапи на сојузот на држави, затоа што е несомнено дека Швајцарија не би била успешна во Европа која сака да ѝ нанесе штета.

Швајцарија како паразит?

Сега историски условената и разбирлива самостојност на Швајцарија се сфаќа како паразитска и како недостиг на солидарност, дури и во самата Швајцарија. Затоа постојат добри и помалку добри причини.

Јасно е дека Швајцарија профитира од европскиот внатрешен пазар, посебно откако се потпишани билатералните договори со ЕУ. Но, отворените граници не се еднострана и чувана привилегија, туку игра за меѓусебна добивка. Од слободната трговија профитираат сите. Во никој случај не се оправдани приговорите испратени на адреса на Швајцарија.

Исто толку е депласиран прекоорот дека Швајцарија профитира од нејзината тајност на податоци за клиентите и од ставот за даночната измама, мислење што многумина не го делат. Ако граѓаните на една земја се бранат од бесмислена и искористувачка даночна политика на својата влада и сакаат да го зачуваат својот имот од зафат на државата, од инфлација или од распад на валутата, благослов е што има држави што им подаваат рака. Не е забрането, ниту морално, ниту правно, да се профитира од лошата економска политика на другите држави, бидејќи станува збор за благосостојбата на граѓаните, а не на владите.

Конечно, генерално земено, не е во ред да ѝ се наштети на Швајцарија поради нејзината доследност и поради недостигот на желба за приспособување. Можеби се чини

конзервативно да не се плива во правец на струјата, да не се следи духот на времето, да не се делува политички коректно, да си поинаков од другите и да застапуваш одредена позиција како единствена земја, можеби се чини непаметно, може да е и непријатно - за себе и за другите - и затоа се потребни понекогаш храброст и тврдоглавост. Но ова нема ни најмалку врска со недостиг на солидарност или со паразитизам.

Притоа е точно дека Швајцарија профитира во многу погледи од ЕУ: како политичка структура, од нејзиното стабилизирачко делување во еден, од многу преживевани војни, уништен континент, од нејзиниот придонес за обезбедување на мирот, од различните позитивни надворешни ефекти на нејзините дела и на нејзиниот развој.

Дали таа сите овие надворешни ефекти ги плаќа останува отворено. И на микрониво не е поинаку. Сите луѓе се корисници на небројни позитивни надворешни ефекти и страдаат од различни негативни надворешни ефекти, дејствија од секаков вид, без да платиле за нив. Има многу кои тврдат дека тоа ја прави магијата на човечкиот соживот и кои предупредуваат на потполна економизација на животот. Како и да е - според мислењето на овој автор Швајцарија би требала, во секое време, да е подготвена да си ги плати евентуалните предности, доколку навистина станува збор за предности од нејзина гледна точка. Можеби во минатото не се сигнализирало доволно од швајцарска страна дека самостојноста нема никаква врска со егоизмот, дека

напротив, земјата би била подготвена да даде свој прилог и надвор од клубот. Вообичаениот опис во Швајцарија за самостојната позиција на земјата како „сопствен пат“ или како „стоење на страна“ не оди во корист на ова поимање и дури делува лесно понижувачки. Притоа единствено важи тврдењето: Швајцарија не сака да биде самотник, и тоа е сè.

Според максимата на Годффрид Келер секој треба да ја почитува татковината на другите, но само својата смее да ја сака. Овде презентираниите излагања за Швајцарија и Европа, за Швајцарија во Европа не се непартиски. Тие се базираат на верувањето дека има или, пак, дека може да има признање за заеднички национален идентитет, кој произлегува без одбивност и без омраза наспроти туѓото и наспроти туѓинците. Секоја нација има свои корени, свои митови, своја историја и свои истории, на коишто може да биде горда, како и секоја нација која - како, впрочем, секој човек - покажува темни страни, кои треба да се прифатат. Постои живот и надвор од ЕУ и овој живот може да се оправда и објасни во секоја смисла за Швајцарија - политички, историски, економски, културно и морално. Тоа што многу луѓе и многу политичари во ЕУ со задоволство би ја имале Швајцарија и тоа од сосема искрени и некористољубиви мотиви, тоа што Швајцарија има пријатели треба да ја радува. Но, сите, кои се ваму или таму би требало можеби едноставно да бидат доволно разумни за да препознаат дека Швајцарија во некои суштински делови, сепак претставува посебен случај.

Abstract

In the face of the eastward enlargement of the European Union due on the 1st of May the question of Swiss membership in the EU gains more attention once again. The answer to this question is closely linked to the Switzerland's own perception of itself. The right political specter of the Swiss society sees the country as a unique state body on the European map, due especially to its multilinguality and its specific democracy tradition. From this point of view, the accession to the EU would endanger the Swiss uniqueness. The "internationalist" left denies Switzerland being in any way exceptional and advocates the accession. But there is also the "liberal" fraction of the Swiss society, which does not take openness and singularity for contradictory. It regards Switzerland as a unique country. But every European country being also unique, Switzerland is no outstanding or special case.

Switzerland differs from the other European countries in many ways. In the economic area, it is an "island of high prices", a country with a remarkably low unemployment rate and with a federalist system which allows a unique kind of the taxation competition among the cantons. The Swiss liberal banking sector laws have long been a thorn in the side of the EU member countries. In the political area, Switzerland has a most peculiar democratic system in the Western world. The three most important elements of it are: its traditional neutrality, its direct democracy and its municipal autonomy. The neutrality is presently losing the moral aura it used to have and is being seen as a useful tool to win a benefit without being put in danger. The direct democracy is a crucial part of the Swiss self-understanding. The over-extensive use of the referendums and initiatives during the last couple of years can be tackled by raising the numbers of signatures required, something that has not been done since almost a century. The Swiss federalism lies the foundation for healthy competition among the 23 cantons and is the cornerstone of the efficiency of the Swiss political and economic system. It is the decentralized state structure which fosters the most the direct democracy too.

Switzerland should be seen as a respected outsider rather than a model for other European countries and especially for the European Union. There need to be found an alternative way of involving Switzerland, outside the structure of the European Union. The common view, according to which Switzerland is a "free rider" enjoying the economic advantages of the European common market without taking on the responsibilities of a member, is wrong. Both parties benefit from their economic, political and cultural ties and it is up to the EU to find ways of further cooperation, without offending Swiss distinctive national character traits.

Современиот дискурс на теоријата за европска интеграција

Иван Дамјановски

Повеќе од педесет години теоретизирање за процесот на европска интеграција беа проследени со доминација на супранационалистичко-интерговернменталниот биполаритет. Од една страна, под влијание на „пра-теоретскиот“ функционализам се генерираше супранационалниот неофункционалистички корпус на теории кои фокусирајќи се на самиот процес се обидуваат да генерираат „голема“ теорија (grand theory) на интеграција која се обидува да ги опфати сите нејзини параметри¹. Почнувајќи од хипотезата за меѓузависност, која преку spillover концептот независно се прелива низ сите техничко економски области, неофункционализмот претпоставува дека понатамошниот институционализиран супранационален процес ќе резултира со интензивирани политичка интеграција. Од друга страна, овој модел е оспоруван од теориите на државниот центризам, пред сè интерговернментализмот и неговата посовремена варијанта на либерален интерговернментализам кои процесот на интеграција го перцепираат преку одлуките и дејностите на државите-членки². Меѓутоа овие два теорет-

ски приода со својата намера во целост да го концептуализираат интегративниот процес во голема мера не успеваат да ја објаснат комплексноста на современиот ЕУ процес. Според Нугент постојат две причини: „од една страна кога се рестриктираат на идентификување само на главните каузални фактори, не успеваат или, пак, не можат адекватно да ги препознаат многуте различни димензии на интеграцискиот процес; од друга страна, пак, доколку се обидат да ги опфатат сите димензии на интеграцијата тогаш станува преопширно и тешко е да се операционализираат“³. Оттука, современиот дискурс во теоријата за европска интеграција кој беше директно поттикнат од Единствениот европски акт и Договорот од Маастрихт, се фокусира на развивањето на таканеречената „средна“ (middle-range) теорија која повеќе се задржува на определени аспекти на процесот отколку на неговата целовитост. Оваа „нова“ теорија на европската интеграција не го става само процесот на пиедесталот на своето истражување, туку и производите т.е. ефектите од интегративниот процес. Предмет на перцепција е, пред сè, мултидимензионалноста на Европската унија, процесот на креирање на политика и владеење, како и улогата на

¹ За повеќе информации да се види: Haas B., Ernst. „*The Uniting of Europe*“. Stanford University Press, 1968.

² За повеќе информации (интерговернментализам) да се види: Hoffmann, Stanley. „*Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*“. Deedalus, 1966. исто така (либерален интерговернментализам): Moravcsik, Andrew. „*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*“. Cornell University Press, 1998.

³ Nugent, Neill. „*The Governance and Politics of the European Union*“. Palgrave, 1999, стр. 515.

институциите на ЕУ детерминирана како политички ентитет. Новата теорија претставува и триумфално враќање на политичката наука како методолшки покомпатибилен научен инструмент од нејзината дисциплина меѓународни односи. Новата теорија, пред сè, е етаблирана преку двата најзастапени концепта: повеќестепено владеење (multi level governance) и нов институционализам.

Повеќестепено владеење (Multi Level Governance)

Централна тема кај теоретскиот концепт на multi level governance е процесот на креирање на политика. Појдовна точка е класификацијата на Европската унија како еден вид на хибрид помеѓу меѓународна организација и политички систем кој е доволно моќен да се појави како претприемач во политичкиот процес. Интензивното пренесување на надлежностите од национално на ниво на Европската унија придонесува за создавање на ситуација каде „може да се каже дека границите помеѓу креирањето на политика на национално ниво и на ниво на Европската унија се маргинализирани до точка на небитност“⁴. Според Хикс „Европската унија ги трансформира политиката и владеењето на европско и национално ниво во систем на повеќеслојно, не хиерархиско и а-политично владеење, преку едно комплексно поврзување на јавни/приватни мрежи и

квази-автономни извршни агенции кои се примарно загрижени за дерегулација и ререгулација на пазарот“⁵. Оттука, сржта на секојдневниот живот на Унијата не се историските придобивки и цврстите договори. Тие даваат насоки, но поголемиот дел од работата на ЕУ е технички детерминирана. Во Европската унија денес постојат мноштва на различни нивоа на владеење поткрепени со различни видови на креирање на политика во различни области. На тој начин доаѓа до хоризонтално и вертикално преклопување на ингеренциите. Според Маркс, „појдовната точка на овој multi level governance пристап е постоењето на преклопување на овластувањата низ мноштво на скалила на владеење и интеракцијата на политичките актери низ тие скалила“⁶. Покрај институциите на Европската унија, може да се идентификуваат и други актери кои ја поткопуваат националната сувереност, пред сè регионалните елити и цивилното општество.

Во последната декада Европската унија се соочува со значителна дисперзија на моќта од национално на над-национално и суб-национално ниво. Сè поголем број на области се регулираат на европско ниво, при што ваквиот начин на донесување одлуки длабоко продира во креирањето на националната политика, со што државите се

⁴ Rosamond, Ben. „New Theories of European Integration“. во Cini, Michelle(ed.). „European Union Politics“. Oxford University Press, 2003, стр.120.

⁵ Hix, S. „The Study of the European Union II: The „New Governance“ Agenda and its Rival“. Journal of European Public Policy, vol. 5, num. 1, 1998, стр. 54.

⁶ Marks, Gary, Nielsen, Francois, Ray, Leonard, Salk, Jane. „Competence, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union“. во Marks, Gary, Scharpf W., Fritz, Schmitter, C. Philippe and Streeck, Wolfgang. (eds.). „Governance in the European Union“. Sage Publications, 1996, стр.41.

повеќе партнери отколку господари во донесувањето одлуки. Оттука, политичката дебата е дисперзирана, а не канализирана. Повеќе не може да станува збор за спроведување на преференци на европско ниво кои претходно биле национално генерирани низ домашниот политички дискурс. Напротив, можат да се детектираат мноштво на различни актери кои доаѓаат од национално, суб-национално и над-национално ниво кои истовремено вршат значително влијание врз финалната одлука. „Раздвојувањето помеѓу домашна и меѓународна политика, која е во срцето на моделот на државен центризам, е отфрлено од страна на multi level governance моделот. Државите се сè уште интегрален и моќен дел од Европската унија, но тие повеќе не го овозможуваат поврзувањето помеѓу супранационалните и супнационалните арени, тие повеќе ја делат отколку да ја монополизираат контролата врз многуте активности кои се одвиваат на нивните територии“⁷. Како многу добар пример којшто оди во прилог на оваа теза може да се издвои начинот на којшто функционира регионалната политика на Европската унија. Овој модел го условува паралелното учество, поврзаност и соработка на актери од сите нивоа, регионално (суб-национално), национално и супранационално. Самиот принцип на кофинансирање помеѓу ЕУ и националните влади на проекти кои се изготвени од страна на регионалните власти, а одобрени и надгле-

дувани од Европската комисија во голема мерка ја потцртува повеќеслојноста на креирањето и спроведувањето определени решенија. Оваа структура на поврзување на авторитети кои функционираат на различни нивоа изврши многу големо влијание врз административната трансформација кај државите-членки, а уште повеќе во зајакнувањето на институционалните капацитети на супнационалните власти преку промовирање на поврзување на локално, регионално и транс-регионално ниво. На тој начин се зајакнува процесот на трансферирање на суверенитетот кој уште повеќе се дисперзира и фрагментира помеѓу актерите кои делуваат регионално и локално.

Можеби еден од најголемите предизвици за multi level governance претставува последното проширување со десетте нови источно-европски и медитерански држави. Во контекст на процесот на нивна „европеизација“ се јавува проблемот на нивното комплементарно отворање на традиционалните структури на национална држава (каде моќта е во многу помала мерка општествено дисперзирана) кон супранационалната реалност и следствено нивната адаптација на домашното креирање на политика кон повеќеслојниот систем на владеење. Тука дополнително се јавува и проблемот со значителните концептуални разлики помеѓу овие држави во процесот на нивната модернизација, но и различноста во капацитетите во цивилната сфера и посебно во институционалната инфраструктура која сè уште не е во целост компатибилна со европската пракса, а од

⁷ Marks, Gary. Hooghe, Liesbet. Black, Kermit. „European Integration from the 1980's: State Centric v Multi-level Governance“. Journal of Common Market Studies, vol.34, num. 3, 1996, стр.347.

друга страна е од круцијално значење за процесот на адаптација. Оттука, може да се претпостави дека нивната инкорпорација во сложениот меѓузависен систем на владеење во ЕУ, во голема мера, може да внесе успорувачки тенденции, па дури и блокирање на некои процеси. Сепак, во прилог на теоретскиот дискурс на multi level governance оди сè позасилениот тренд на регресија на таканаречената „вето-култура“. Реформите спроведени со Договорите од Амстердам и Ница, кои се дополнително засилени со решенијата предвидени во новиот Устав на ЕУ, значително го намалија дометот на едногласното одлучување со што на некој начин го амортизира концептот на владеење на повеќе нивоа.

Главните критики на овој теоретски концепт можат да се упатат на сметка на неговото пренагласено фокусирање на супранационалноста во донесувањето одлуки. Критичарите спорат дека и покрај проширувањето на овластувањата на супранационалната институционална структура, сепак државите-членки во голема мерка ја задржуваат доминацијата во свои раце и во најмала рака преку Советот имаат контрола врз процесот на донесување одлуки.

Нов институционализам

Еволутивниот процес на проширување и продлабочување на Европската унија во голема мерка ги зајакна и позициите на нејзините супранационални институции. Процесот на европска интеграција е длабоко институционализиран гене-

рирајќи различни аспекти на институционалниот дизајн тргнувајќи од повеќе супранационалните Европска комисија, Европски парламент и Европски суд на правдата, сè до интерговернменталните Совет на ЕУ и Европски совет. Тука може да се вклучат и големиот број на неформални институционални аранжмани како различните практики, конвенции, норми, верувања, вредности и обичаи. Овој богат институционален систем претставува идеална подлога за тестирање на различни теоретски пристапи. Оттука, „новиот“ институционализам што се јавува како реакција на бихејворизмот како многу популарен концепт во социјалната и политичка наука во седумдесеттите и осумдесеттите години на минатиот век, опфаќа широк тематски дијапазон. Тој ги проучува различните правни аспекти на институциите кои се приложени во договорите, влијанието на историските одлуки врз институционалниот дизајн, како и релациите помеѓу различните актери во рамките на двата Совети.

Основната претпоставка на новиот институционализам е дека *институциите се битни*. Нивната важност не произлегува само од фактот дека тие имаат големо влијание врз финалниот аутпут, туку и од нивната улога на обликувачи на однесувањето на актерите кои се поврзани со нив, како и од различните поединечни институционални култури кои биле развиени со време. Исто така, тие го прошируваат своето влијание врз националните елити и претставуваат солидна средина за решавање на конфликти. Според Розамонд, „наместо да

бидат едноставни и пасивни пловила во чии рамки се појавуваат политики, институциите обезбедуваат контекст во кој актерите спроведуваат релативно висока пропорција на позитивни преговори. Институциите нудат терен богат со информации каде доминира транспарентноста и каде што довербата е на високо ниво. Тие се однесуваат како интервентни варијабли помеѓу преференците на актерите и политичкиот аутпут⁸. Тие, исто така, имаат преземено значителни делови од суверенитетот на државите членки при што директно се вклучени во донесувањето на одлуки во неколку хармонизирани сектори. Меѓутоа, новиот институционализам не претставува унифицирана и единствена истражувачка платформа. Тој е најчесто обликуван преку трицефална поделба во аналитичкиот пристап. Трите модели се: институционализам на рационален избор (*rational choice*), историски институционализам и социолошки институционализам.

Институционализам на рационален избор (*rational choice*)

Овој пристап се фокусира на институциите како медиуми за спроведување на трансакции, како арени во чии рамки националните актери ги хармонизираат своите преференци. За теоретичарите на рационалниот избор, „институциите се важни поради тоа што тие се однесуваат како интервентни варијабли.

Ова значи дека институциите не ги изменуваат преференците, туку влијаат врз начините со кои актерите ги спроведуваат тие преференци⁹. Оттука, како што произлегуваат суштински промени, тие аналогно ќе влијаат врз однесувањето на актерите. Но, низ призмата на школата на институционализмот на рационален избор институциите се опфатени со институционални норми, тие се легалистички ентитети кои им служат на националните влади. Нивната дефиниција е стриктно поврзана со поимот на формални, правно обликувани организации. Создавањето на преференци кај нив е егзогено. Тие се создадени од државите со цел тие да имаат корист од нив. Институциите „им дозволуваат на владите интимно да се запознаат со меѓусебните цели, аверзии, вкусови и домашни органичувања“¹⁰. Токму ова инсистирање на формалните правила е и најголемата критика на институционализмот на рационален избор. Тој во голема мерка ги игнорира неформалните практики кои во некои случаи можат да бидат и пресудни.

Историски институционализам

И покрај тоа што му обрнува внимание и на формалниот карактер на институциите, историскиот пристап исто така е посветен и на неформалниот карактер на институциите. Од оваа перспектива, институциите се кумулативни аранжмани во нивната

⁸ Rosamond, Ben. „Theories of European Integration“. Palgrave, 2000, стр.114.

⁹ Rosamond, Ben. „New Theories of European Integration“. во Cini, Michelle (ed.). „European Union Politics“. Oxford University Press, 2003, стр. 115.

¹⁰ Sandholz, Wayne. „Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions“. Journal of Common Market Studies, vol. 34, no.3, 1996, стр. 406.

природа и тие можат и да ги надживеат своите создавачи. Во оваа насока, институционалните одлуки имаат долгорочни импликации и ефекти. Тие се во можност да ги обликуваат целите на актерите и да создаваат производи кои во крајна линија во голема мерка се разликуваат од визиите на нивните создавачи. Со други зборови, самите институции се перцепирани како актери. Оттука произлегува дека создавањето на преференци е ендегено. Институциите се восприемаат како продукт на искуство, кодекс на однесување, вештини, знаење, вредности и модалитети на извршување. Сите овие елементи имплицираат дека институциите можат да развијат сопствен персоналитет и интереси. Тие преку нивната еволуција биле во можност да ја ослабнат државната контрола и истовремено да имаат големо влијание на целокупната слика. Тука, историските институционалисти (пред сè Bulmer и Pierson) се посебно заинтересирани за импактот врз процесот на креирање на политика кој е предизвикан од различните модалитети на институционална култура, пред сè претприемачката улога на Комисијата и на Европскиот парламент. Според Крисошу, „супранационалните институции како Комисијата и во помала мерка Европскиот парламент поседуваат такви овластувања во поставувањето на агендата, со кои го организираат капацитетот на државите да спроведуваат формална политичка контрола врз интеграцискиот резултат, колективно или индивидуално“¹¹.

¹¹ Chrysochoou N., Dimitris. „Theorizing European Integration“. Sage Publications, 2001, стр.113.

Социолошки институционализам

Главен предмет на истражување на социолошкиот пристап се когнитивните одлики на институциите. Тој ги опфаќа улогите на комуникација, аргументирање и убедување во рамките на институционалната база. Според Розамонд социолошкиот институционализам се занимава со „капацитетот на културните и организациски практики (институции) да влијаат врз преференците, интересите и идентитетите на актерите во општествениот свет“¹². Тука клучниот збор е културолошкиот аспект на институциите, или попрецизно, социолошкиот институционализам истражува како процесите на комуникација и убедување оперираат во институционална средина. Тој првенствено ги истражува организацијата, моделите на однесување и вредносните системи внатре во институциите. Социјалниот институционализам гледа на актерите како на креатори на интереси кои се производ на внатре-институционалната интеракција помеѓу актерите. Така според Розамонд, „за социолошките институционалисти интересите и идентитетите произлегуваат од процесите на интеракција во институциите“¹³. Второто поле на интересирање на новиот институционализам е процесот на интеракција и соработка помеѓу институциите. Следствено, социолошкиот институционализам ги позиционира институциите како фундамент за

¹² Rosamond, Ben. „Theories of European Integration“. Palgrave, 2000, стр.114.

¹³ Ибид, стр.119.

создавање и градење на нови институции.

Новиот институционализам претставува релативно нова и многу битна гранка на теоријата за европска интеграција. Преку него, за прв пат, се посветува особено внимание на улогата на институциите, еден аспект од реалноста на Европската унија кој и покрај тоа што никогаш не бил потполно игнориран, на некој начин бил маргинализиран од претходните многу поопширни теоретски концепти. Како што посочува Крисосу, „веројатно една од најбитните услуги што ги даваат институциите како не-неутрални подлоги за владеење е тоа што тие нудат алтернативни начини за мапирање на очекувањата на актерите за прашања од социјална и политичка промена“¹⁴. Несомнено овој теоретски пристап поставува нови предизвици кои допрва треба да бидат потемелно истражувани. Институционализмот не може само да се повикува на важноста на институциите. Тој мора да посвети внимание не само на важноста на институциите во процесот на остварување на некакви резултати, туку многу повеќе и на самите резултати.

По неуспехот на „големите“ теории за европска интеграција да ја опфатат целата комплексност и променливост на евро-интеграцискиот процес, доминантна одлика на современата теоретска дебата е обидот на многу теоретичари да ја надминат рестриktivната и едноставна природа на неофункционалистичко-интерговернменталната матрица. „Новата“ теорија на европска интеграција е далеку покомплексна и пософистицирана од концептите на класичната дебата. Сега веќе станува јасно дека една издржана теорија на интеграција мора да ги вклучи не само реалистичките претпоставки за државно однесување, туку многу повеќе да се посвети на поединечните аспекти на процесот како што е повеќеслојното владеење и улогата на различните институции на Европската унија. Оттука, теоријата на повеќеслојно владеење и новиот институционализам во голема мерка ги поставуваат параметрите на движење на иднината на теоријата на европска интеграција.

¹⁴ Chrysochoou N., Dimitris. „Theorizing European Integration“. Sage Publications, 2001, стр.114.

Abstract

This article gives a comprehensive overview and analysis of the contemporary debate in the Theory of European Integration. It particularly centers on the aspects of middle-range theories dealing with particular aspects of the integration process. The main theoretical approaches discussed are the Multi-level Governance theory and the impact of enlargement, as well as New Institutionalism with the accent on rational choice, institutional and sociological institutionalism.

Библиографија:

Nugent, Neill. „*The Governance and Politics of the European Union*“. Palgrave, 1999

Rosamond, Ben. „*Theories of European Integration*“. Palgrave, 2000

Rosamond, Ben. „New Theories of European Integration“. во Cini, Michelle(ed.). „*European Union Politics*“. Oxford University Press, 2003

Hix, S. „*The Study of the European Union II: The „New Governance“ Agenda and its Rival*“. Journal of European Public Policy, vol. 5, num. 1, 1998

Marks, Gary. Hooghe, Liesbet. Black, Kermit. „*European Integration from the 1980's: State Centric v Multi-level Governance*“. Journal of Common Market Studies, vol.34, num.3, 1996

Marks, Gary. Nielsen, Francois. Ray, Leonard. Salk, Jane. „Competence, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union“. во Marks, Gary. Scharpf W., Fritz. Schmitter, C. Philippe and Streeck, Wolfgang. (eds.). „*Governance in the European Union*“. Sage Publications, 1996

Sandholz, Wayne. „Membership Matters: *Limits of the Functional Approach to European Institutions*“. Journal of Common Market Studies, vol. 34, no.3, 1996

Chrysochoou N., Dimitris. „*Theorizing European Integration*“. Sage Publications, 2001

Де Гаспери и Аденауер - татковци на Европа

Волфганг Шојбле

Говор по повод истоимената свечена манифестација од 30.08.2004 г. во зградата на Сојузниот совет, Берл

Сигурно е дека при сите кризи немаме никаква причина за резигнација, никогаш не сме имале, а денес пак најмалку. И тоа може да го научиме од Алчиде де Гаспери и од Конрад Аденауер и ова треба да го прифатиме од нив, како наследство и како задача.

Историјата и сеќавањето на личности од историско значење може да пренесат голема мудрост. Тоа е важно поради опасноста од губење во краткотрајност и површноост во морето од медиуми и информации со предмети на јавен интерес што брзо се менуваат.

Славењето педесет години од смртта на Алчиде де Гаспери во оваа 2004 година, кога се проширува и продлабочува Европската унија, може да нè потсети дека европското единство има долг развој. Половина век е повеќе време од периодот на доделување на титулата Доктор на филозофија на тогашниот 24-годишен Алчиде де Гаспери, кој завршил студии и по филозофија и по германска и италијанска литература на Универзитетот во Виена 1905 година до неговата смрт. Во меѓувреме, тој мина 11 години како пратеник во австрискиот царски совет, учествуваше во основањето на Италијанската народна партија во 1919

година по враќањето на Трентино на Италија, седум години беше пратеник и претседател на пратеничката група во италијанскиот парламент, пред партијата да биде забранета од страна на фашистите во 1927 година и Де Гаспери да биде уапсен, пред да ја преживее диктатурата и војната како лектор во ватиканската библиотека, за потоа во 1943 год. да учествува во основањето на Демокристијанската партија на Италија и од 1945 до 1953 година, како министер за надворешни работи и премиер, значително да учествува во изградбата на нова Италија и истовремено на важните европски институции - од Европскиот совет до Европската заедница за јаглен и челик - сиот овој период не е повеќе од педесет години.

Процесот на европското единство трае подолго од овој грандиозен животен успех. Таа идеја, која толку долго продолжи да делува, се докажа како силна. Нејзината сила ја објаснува вербата дека механизмот на европското единство не може толку лесно да се уништи со ненадејни и актуелни кризи. Притоа движењето за европско единство датира уште од постаро време, од процесот на интегрирање. Во суштина, тоа е одговор на урива-

њето на стариот поредок во пракатастрофата на 20. век, Првата светска војна. Бидејќи движењето како одговор тогаш не можеше да резултира веднаш со успех, Европа и светот не беа поштедени од диктатура и од Втора светска војна. Овие искуства беа потребни како дел од биографиите на Конрад Аденауер и Алчиде де Гаспери, за потоа тие двајцата да станат личности кои ги почитуваме како татковци на Европа. Споредбата на нивните животни патишта и дела би била привлечна задача за историчарите. За мојата генерација, Алчиде де Гаспери е малку подалечна историја. Конрад Аденауер е дел од моето лично животно искуство, иако тој е роден пет години пред Де Гаспери, што го потврдува укажувањето на Ханс-Петер Шварц за невообичаениот животен век и животна сила на Аденауер во неговата нова книга „Забелешки за Аденауер“.

И Аденауер и Де Гаспери потекнуваат од погранични региони, на тој податок е веќе многу пати укажано. Тоа уште еднаш ме води кон стариот поредок, кој се создал и надминал во долгиот 19. век, од Француската револуција до Првата светска војна. Де Гаспери, роден и израснат во Трентино, во италијанскиот дел на Хабсбуршката монархија, уште за време на студиите бил претставник на италијанските студенти, потоа застапник на италијанското население во австрискиот царски совет, и по враќањето на Трентино на Италија во 1919 година бил воодушевено поздравен во Рим. А Аденауер, жител на рајнската област, дел од западот, бил кон источниот дел на Прусија повеќе дистанциран. Да

не дојде до недоразбирање, ова нема никаква врска со рајнскиот сепаратизам, тоа денес не е веќе спорно, туку зависи, повеќе од битката на полето на културата и различните економски и општествени структури, како и од кршењето на стариот поредок, без разлика на конкретната ситуација во тие години, поточно на освојувањето на рајнската област. Тоа би можело да нè потсети на улогите на Германија и на Италија во европската историја која трае повеќе од илјада години. Се разбира и Франција доаѓа во видокругот. „На почетокот беше Наполеон“, гласи првата реченица од величествената историја на Германија во 19. век од Ниперди, а со оваа реченица би можела да се воведи историјата од 19. век на Италија. Кон ова, сосема добро одговара книгата на француски јазик што ја добив во Сојузната библиотека, кога, подготвувајќи се за овој ден, замолив да ми дадат некоја биографија за Де Гаспери. Покрај Аденауер и Де Гаспери, како татко на Европа се спомнува и Роберт Шуман. И тој потекнува од пограничен регион, од Лотринген и како што Де Гаспери е роден како австриски граѓанин, така Роберт Шуман е роден како жител на германското царство.

Европското единство како потрага по нов, иден поредок

Не е случајно што пограничните региони, поточно луѓето од пограничните региони, имаат суштинска улога. Со доаѓањето на национализмот, границите стануваа понагласени и станаа предмет на конфликти

за луѓето во пограничните региони, какви што порано ги немаше. Де Гаспери и другите италијански жители на почетокот на Хабсбуршката монархија се чувствуваа како дома. Стануваше збор за јазичен и за културен идентитет, за права на групите на народите или за федерален развој, но не за поместување на границите. Но, тоа се измени во борбата за национално единство и ривалство. Меѓу Германците од оваа и од онаа страна на Горна Рајна, жителите на Баден и на Елзас, заедништвото и врските беа многу поинтензивни, пред од тоа да се направи национално прашање.

Заложба на Европа е да не постојат веќе кавги за границите, туку да се отстрани делбата што тие ја предизвикуваат. Тоа што Европската унија се прошири кон исток, денес може сосема актуелно да се сфати како благослов на делувањето на Унијата.

И како што пограничните региони имаа предвесничка улога во европскиот процес на обединување, така и исходот на конкретното европско обединувачко тело на Европа на шесте земји, покрај Италија, Франција, Германија и државите Бенелукс, беше повеќе историска неизбежност отколку случајност.

Таа веднаш ја вклучува и Велика Британија во игра. Често пати говорот на Черчил во Цирих се смета за еден вид повик за основање на Европска заедница. За Де Гаспери и за италијанската политика мора да се спомне говорот на британскиот министер за надворешни работи, Ернест Беван во Долниот Дом во Лондон на 28 јануари 1948 год., со кој слободните држави во Западна

Европа беа повикани посилно да се поврзат меѓусебно поради поделбата на Европа предизвикана од советската политика. Де Гаспери се двоумеше кратко време, бидејќи тој, од внатрешнополитички причини, се ужаснуваше од антисоветски блок. Ова двоумење не траеше долго, како што малку подоцна покажа неговиот говор во Брисел, на 20 ноември 1948 година. Тој сфати дека на Италија ѝ треба Европа за нејзината сигурност, за нејзиниот економски развој, за стабилноста на демократско-парламентарниот систем. Не само социјалистите и комунистите, туку и голем дел од католиците во Италија тежнееја во почетокот на военото време кон неутрални позиции. Де Гаспери увиде дека неучеството на Италија во процесот на изградба на западно-европската Унија ќе ја оддели Италија од Западна Европа со тешки последици за нејзината безбедност, институции и економија. Од далеку гледано, тоа потсетува на големите напори, преземени под водство на денешниот премиер Чампи, Италија од почеток да биде дел од стартот на заедничката европска валута.

Улогата на Велика Британија го објаснува укажувањето дека и Конрад Аденауер, во никој случај, не бил против припадноста на Велика Британија на Европската заедница. Подоцнежното согласување со Де Гол не треба да внесе забуна. Само, и тоа сè уште е актуелно, европската интеграција почива на доброволност, па Обединетото Кралство конечно мора само да дојде до ставот дека е дел од Европа, и дека во центарот на Европа има подобра иднина отколку на работ на неа.

СТИГНАВМЕ ДО ОДНОСОТ НА ЕВРОПА СО СОЕДИНЕТИТЕ АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ. Алчиде де Гаспери и Конрад Аденауер, и двајцата знаеја добро: европското единство и атлантското партнерство одат заедно, тие не се алтернативи, туку се условуваат меѓусебно. Кога некои личности не би го заборавиле тоа во случајот со Ирак! Можеби европското единство ќе успееше уште по Првата светска војна, ако Американците не се повлекоа толку брзо. Како и да е, по 1945 г. тие останаа ангажирани во Европа и само така успеа процесот на европското единство. Западот како судбинска заедница, врз основа на заеднички вредности и заедничко историско наследство, меѓусебно си влијаеше и се збогатуваше. Тоа нема никаква врска со зависност, повеќе е причина за европска самосвест, но сигурно и повик, со поголемо европско единство и повеќе европски способности, да остане да биде партнерско или релевантно, како што веројатно би се изразил Дон Рамсфелд.

Вредности како основа

Алчиде де Гаспери и Конрад Аденауер знаеја дека луѓето може да бидат заведени, како и за фактот дека човечкиот поредок секогаш останува да биде во опасност. Не само уривањето на стариот поредок во Првата светска војна, туку заведувањето преку фашизмот и националсоцијализмот беше уште полошо. Затоа тие се залагаа за вредностите: човеково единство, слобода и социјална правда. Се залагаа врз основа на нивната претстава за човекот врз база на христијанската

вера. Двајцата, тоа е очигледна паралела, се залагаа за тоа, но не на црковен начин. Германците го знааат тоа за Конрад Аденауер, а на Де Гаспери не му беше секогаш лесно со обидите за влијание од Ватикан на италијанската политика. Границата меѓу последното и претпоследното, меѓу црковното и световното владеење, повзрани меѓусебно, секој со своја одговорност, европското наследство од времето на борбата меѓу кралот и папата во раниот среден век преку времето на реформацијата и просветителството, се основа за толеранција и универзални човекови права.

Слободата и супсидијаритетот како основа за креативност и подготвеност за заложба, економската делотворност, но и социјалната правда како предуслов за одржување на еден слободољубив поредок претставуваат умереност, од која произлезе идејата за Народна партија на центарот во Италија, во Германија и Европа.

А центарот треба да им даде дом на луѓето, да ги води заедно, да создаде доверба. Тоа е поврзано со федерализмот, значи со регионалната специфика, разноликост, но исто така и со националниот идентитет. Вистинско поврзување на мноштвото и на единството, на европското наследство и задача истовремено, и денес претставува централна задача при изработувањето на европскиот устав: да се доведат во рамнотежа националниот идентитет и европското единство. Секогаш останува лабилна рамнотежа, гледано од физикален аспект, и акцентите се поместуваат со текот на времето и секогаш

одново мора да се стекнат и да се зачуваат. Италијанските историчари дискутираат, колку што јас знам, за прашањето дали Алчиде де Гаспери сакаше наднационална Европа, а исто така и кога стануваше збор за Конрад Аденауер тоа звучеше понекогаш различно. Меѓутоа генералната определба не зависи од поединостите. Одлучувачко е дека разноликоста и единството не се алтернативи, дека националниот идентитет и европското единство мора да останат поврзани за да се придобијат луѓето за Европа и да бидат имуни на нови делби и поделби. Поради оваа причина, европското реално секојдневие не смее да стане технократска структура, со обележје на перфекционизам за регулирање без да се земе предвид животната реалност на луѓето.

Отвореноста не значи безграничност, затоа што на крајот никој нема да се чувствува како дома. Дали при дебатата за членство на Труција навистина се сите свесни дека со растегување европскиот механизам на обединување може и да се уништи?

Мора и понатаму да работиме да ја задржиме и засилиме согласноста на луѓето за европското обединувачко тело. Не зборува само незадоволителниот одзив на изборите за Европскиот парламент за фактот дека оваа согласност не доаѓа од сите страни. Јас не се плашам. Заедничката валута во текот на годините ќе направи Европа, сама по себе, да стане дел од секојдневното искуство на луѓето, значи да се унапредува европскиот идентитет. Историјата не треба да се пренесува веќе од национален апсект, туку засилено од европска перспектива и тоа

би можело да е од помош. Исто така корисно е да има поголема европска размена на ученици и на студенти.

Најважната гранка на европската политика ми се чини дека во моментот е надворешната и безбедносната политика, токму во смисла на унапредување на европскиот идентитет. Пред неколку години, според една анкета, на прашањето дали Германците би сакале повеќе национална или европска армија, мнозинството од речиси две третини се изјасни за европска армија. Тоа покажува дека подготвеноста за заедничка европска надворешна и безбедносна политика е голема. Затоа треба засилено да вложуваме сили за европеизација на надворешната политика и да оставиме сè што претходно било во правец на ренационализација. Стремежот за уште едно постојано место во Советот за безбедност на ОН е погрешен. Беше предвидено и претходно веќе кажано дека ваквите обиди од германска страна би воделе кон нови поделби во Европа и кон помалку заедничка надворешна политика. Тоа треба да го оставиме настрана. Се разбира дека нема да добиеме преку ноќ европско место во Советот за безбедност, но за таа цел треба, и само за таа цел, треба да работиме. И сè додека го немаме местото би требало да се обидеме да постигнеме заеднички европски позиции, кои потоа во одредена мера би можеле да бидат веродостојно застапени од двете постојани земји-членки, кои Европската унија ги има во Советот за безбедност. Тоа е политика ориентирана кон иднината, додека стремешот кон уште едно национално седиште соодветствува на стариот начин на мислење.

Европското единство како идеја која е историски моќна

На тоа потсетуваат Алчиде де Гаспери и Конрад Аденауер. И овој проект ги надминува кризите. Неуспехот на европската одбранбена заедница во 1954 година, е уште еден момент, кој повторно станува актуелен со борбата за европска безбедносна и одбранбена политика. И Алчиде де Гаспери и Конрад Аденауер силно се ангажираа за европската одбранбена заедница. Де Гаспери не преживеа многу од она што се случи по нејзиниот неуспех. На Аденауер му остана малку време за тие случувања. Тој

брзо го искористи неуспехот за нова заложба и веројатно непосредното членство во НАТО не беше подобро решение само за Германија. Често пати историјата е попаметна, отколку што за тоа се свесни актуелните играчи. Во секој случај европското единство и атлантското партнерство остануваат меѓусебно поврзани, за инает на некои глупости на владеачите. И се разбира дека и при сите кризи немаме причина за резигнација, никогаш не сме имале, а денес, пак, најмалку. И тоа можеме да го научиме од Алчиде де Гаспери и Конрад Аденауер, и тоа треба да го прифатиме од нив, како наследство и задача.

Abstract

The 50th anniversary of death of Alcide de Gasperi reminds of the long time the process of the European integration has been going on. The Italian De Gasperi as well as the German Konrad Adenauer belonged to the generation which lived in very turbulent for Europe times. Both of them lived in border regions and have been put to persecution by totalitarian regimes during the Second World War.

Alcide de Gasperi and Konrad Adenauer stand with their life for the important principles of the European integration. These should be kept in mind also in present situation of coping with the enlargement and deepening of the integration. Christian and humanist values were laid at the basis of the European Union: freedom and subsidiarity, economic efficiency and social justice. Combining national and cultural diversity with the principle of unity has been crucial for de Gasperi and Adenauer and is today still of great importance, especially in the process of shaping the European Constitution. But cultural openness does not mean borderlessness: this has to be kept in mind in the discussion about the possibility of future Turkish EU membership. The European Union should play a greater role in the world politics and especially the common European foreign and defense policy should be further developed. Both Gasperi and Adenauer fought for the European Defence Community, at that time without success. The strengthening of the European role of the world is possible only in good cooperation with the United States. The process of the European integration owes a lot to the American engagement in this continent.

The European integration has gone a long way and there is no reason to despair in the face of the present challenges.

Улогата на Хелмут Кол и Франсоа Митеран во развојот на европските односи

Александар Спасеновски

Европа е континент во чии пазуви се родиле и се развивале најблагородните, но и најдеструктивните политички идеи на целото човештво. Во овој дел од светот се издигнаа радикалните тези на нацизмот и на фашизмот, но и идеите за обединување на европските народи, заради воспоставување на траен мир на континентот, кој беше обременет со воени судири и човечки трагедии.

Површната анализа на историските случувања во Европа, покажува дека по завршувањето на големите воени судири, како по правило, се издвојуваа поединци и групи кои укажуваа на ирационалноста на конфликтите, настојувајќи да отворат нова страница на мир и соработка помеѓу народите и државите. Завршувањето на Втората светска војна, исто така, беше проследено со апели за неминовноста од развивање на процеси на взаемното уважување и почит, како основна премиса против воените разурнувања и масовните убиства и прогони.

Во својот познат говор на Универзитетот во Цирих, одржан на 19.09.1946 година, Винстон Черчил, меѓу другото, потенцираше: „*првиот чекор во повторната изградба на европското семејство мора да биде*

партнерството помеѓу Германија и Франција“. Оваа политичка теза, во годините по Втората светска војна, ќе стане главната надворешно-политичка ориентација на сите германски и француски политички водства. Причините за тоа, извираа од реалностите на светската политика, а дел од нив се:

- Решеноста да се стави крај на воените конфликти, кои за само триесет години во два наврата ја разрушија Европа;
- Студената војна и биполарната поделба на светот¹, кои од своја страна влијаеја во насока на продлабочување на соработката помеѓу западно-европските држави и
- Интензивирањето на интеграциските процеси, формулирани на различни начини во минатото (но со иста цел – воспоставување на траен мир на Стариот континент), а започнати со Договорот од Париз, на 18.04.1951 година² и со Римските договори, на 25.03.1957 година³.

¹ За Студената војна и биполарната поделба на светот, види на: <http://edition.cnn.com/SPECIALS/cold.war/>; 03.09.2004 година.

² За Договорот од Париз, види на: <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/European-Coal-and-Steel-community>; 07.09.2004 година.

³ За Договорот од Рим, види на: <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/European-Economic-Community>; 07.09.2004 година.

Од Шуман и Аденауер до Митеран и Кол

Водачите на францускиот и на германскиот народ, Роберт Шуман⁴ и Конрад Аденауер⁵, но и Франсоа Митеран и Хелмут Кол, одиграа историска улога во надминувањето на традиционалниот француско-германски антагонизам и во изградбата и развивањето на Обединета Европа. Доколку големината на Шуман и на Аденауер е во отпочнувањето на процесите на француско-германската соработка и продлабочувањето на европските интеграции, тогаш, значењето на Кол и на Митеран е во издигнувањето на истите процеси на ниво *од кое нема враќање*. Во таа насока, развитокот на односите помеѓу Германија и Франција, по завршувањето на Втората светска војна, можеме да го поделиме на три периоди.

Меѓиникот помеѓу првиот и вториот период е 1981/1982 година, кога на чело на Петтата Република доаѓа Франсоа Митеран, а Хелмут Кол станува канцелар на Сојузна Република Германија. Третиот период во односите помеѓу двете држави започнува со заминувањето на Франсоа Митеран од функцијата претседател на Република Франција, во 1995 година и на Хелмут Кол, од функцијата канцелар на СР Германија, во 1998 година.

Карактеристика на првиот период е создавањето на формалните

претпоставки за понатамошно развивање на германско-француското пријателство и интензивирањето на процесите на обединување на дел од државите во Европа. Во тој контекст, се издвојуваат повеќе клучни настани: Основањето на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), со Договорот од Париз, на 18.04.1951 година; Основањето на Европската за атомска енергија (ЕВРОАТОМ) и Европската економска заедница (ЕЕЗ), со Римските договори од 25.03.1957 година; Потпишувањето на Договорот за француско-германска соработка, попознат како Елисејскиот договор, на 22 јануари 1963 година⁶; Потпишувањето на договорот за воспоставување на француско-германска канцеларија за млади, во јули 1963 година⁷; Приклучувањето кон Европските заедници на Обединетото Кралство, Република Ирска и Данска, на 01.01.1973 година; Воспоставувањето на состаноците на шефовите на држави и претседателите на владите на државите-членки на ЕЗ, подоцна познати како Европски совет⁸; Развојот и стапувањето во сила на европскиот монетарен систем, во март 1979 година; Организирањето на првите непосредни избори за членови на Европскиот парламент од 7-10 јули

⁶ Со овој доовор беше предвидено двете држави редовно да се консултираат за прашања од областа на надворешната политика, како и одржување на средби, минимум двапати во текот на една година, помеѓу шефовите на владите, министрите за надворешни работи, одбрана, образование и млади. (Види повеќе на: http://www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/trait_e_lysee/index.gb.html; 07.09.2004 година).

⁷ За француско-германската канцеларија за млади, види на: <http://www.germany-info.org/relaunch/info/publications/infocus/40Elysee/chronology.html>

⁸ За Европскиот совет, види: Џон МекКормик, *Разбирање на Европската унија: концептно претставување*, Алфа – Бета, 2004 година, стр. 102.

⁴ За политичката биографија на Роберт Шуман, види на: http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Schuman; 07.09.2004 година.

⁵ За политичката биографија на Конрад Аденауер, види на: http://en.wikipedia.org/wiki/Konrad_Adenauer; 07.09.2004 година.

1979 година⁹; како и приемот на Република Грција во Европските заедници, во 1981 година.

Нови ветришта на стариот континент

Со доаѓањето на Франсоа Митеран на функцијата претседател на Република Франција, во 1981 година и на Хелмут Кол на функцијата канцелар на СР Германија, во 1982 година, започнува вториот период во развојот на француско-германските и воопшто на европските односи.

Франсоа Митеран (26.10.1916 - 08.01.1996) е роден во конзервативно католичко семејство. Тој, за време на Втората светска војна, на почетокот е дел од квинслишката власт во неговата држава, но, во текот 1943 година станува лидер на движењето на отпорот. Неговата политичка кариера можеме да ја поделиме на три периоди. Во првиот период, Франсоа Митеран, како активен учесник во политичките процеси, извршува функции во дури дванаесет влади, за време на Четвртата Република (1946-1958). Тој, во овој период, во повеќе наврати, е и член на Националното собрание на Франција.

Со денесувањето на Уставот на Петтата Република (1958) и доаѓањето на Шарл де Гол на власт, започнува вториот период од политичкиот живот на Митеран. Во тие години, тој е главен политички противник на официјалната фран-

уцуска политика, застанувајќи на чело на опозицијата, предводена од социјалистите. Од 1959 до 1962 година, Митеран е, исто така, член на Сенатот на Република Франција.

Третиот период од политичката кариера на овој политичар започнува во 1981 година, кога застанува на чело на Франција. На изборите за претседател, Митеран победува со поддршка на Комунистичката партија, која подоцна е маргинализирана. Со извесни падови и успеси, тој функцијата претседател ќе ја извршува сè до 1995 година, со што во историјата на Франција, ќе биде запаметен како првиот избран претседател од таборот на социјалистите и личност која ја извршувала таа функција подолго од кој било претходен претседател.

Хелмут Кол (03.04.1930) е роден во местото Лудвигсхафен, Германија. Тој ѝ припаѓаше на генерацијата Германци кои беа премногу млади за да бидат инволвирани во нацистичката власт, но, сепак, доволно возрасни, за да забележат што се случувало околу нив¹⁰. По војната, во 1947 година, Кол станува член на Христијанско демократската унија (ХДУ), извршувајќи различни функции на локално и на регионално ниво. Како дел од неговата политичка биографија, значајно место зазема функцијата член на федеративното собрание на СР Германија (1976), по што, тој станува лидер на опозиционата ХДУ, водејќи ја политичката борба против владејачката Социјал-демократска пар-

⁹ Општите и непосредни избори за членови на Европскиот парламент, се спроведоа во согласност со Актот за непосредни општи избори за пратеници во Европскиот парламент, кој стапи на сила на 1.07.1978 година.

¹⁰ Michel Mertes, *Helmut Kohl's Legacy for Germany*; The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, 2002 година.

тија (СДП). Хелмут Кол, на 01.10.1982 година, е избран за канцелар на СР Германија. Тој на оваа позиција ќе остане сè до 27.10.1998 година, кога ќе биде заменет од страна на лидерот на СДП, Герхард Шредер.

Шеснаесетгодишното раководење на Хелмут Кол, можеме да го поделиме на два периода: осум години пред обединувањето (1982-1990) и осум години по обединувањето (1990-1998) на Германија. Првиот период го карактеризираат процесите на консолидација, внатрешните реформи и последните битки од Студената војна, додека интеграцијата на Источна Германија, приспособувањата кон глобализацијата и создавањето на заедничкиот пазар на ЕУ, го одбележаа вториот период¹¹.

Како дамка во политичката кариера на овој германски политичар е обвинението за неговата вмешаност во корпуциски скандал, поврзан со финансирањето на партијата на која ѝ припаѓа. Но, цената која мораше да ја плати Кол, како и да е, беше ограничувањето на неговата улога, како значајна личност во германската историја, без особено влијание врз современите политички односи¹².

Хелмут Кол, во историјата ќе остане запаметен како личност, која најдолго ја извршувала функцијата канцелар на СР Германија, од Ото Фон Бизмарк, па сè до денес. Светот се сеќава на овој германски државник и поради неговото успешно менаџирање на процесот на обеди-

нувањето на двете Германи, што започна по падот на Берлинскиот ѕид, на 09.11.1989 година¹³.

Влијанието на Митеран и Кол врз современата европска политика е огромно. Иако различни по својата идеолошка ориентација, тие успеаја да го придвижат тркалото на развојот, давајќи му еден поинаков лик на Стариот континент.

Од основањето на трите заедници, во 1951 година, односно 1957 година, во рамките на државите-членки, постоеја бројни иницијативи и проекти за продлабочување на интеграциските процеси¹⁴, кои немаа позитивен епилог. Со доаѓањето на Митеран и Кол, на раководните позиции во Франција, односно во СР Германија, беше даден нов импулс во севкупните соседски и европски односи. Како резултат на нивните иницијативи и залагања, а со поддршка и на останатите држави-членки, заедниците се здобија со нов лик.

Во овој период, на ЕЗ ѝ се придружија: Шпанија, Португалија (1986), Австрија, Финска и Шведска (1995) и беше започната серија аман-

¹³ За и околу падот на Берлинскиот ѕид, види на: <http://www.ety.com/berlin/trumped4.htm>; 03.09.2004 година.

¹⁴ Во 1953 година, Франција го претставува планот за формирање на Европска одбранбена заедница. Со овој предлог-план, било предвидено државите-членки на Заедниците да изберат заеднички министер за одбрана и да формираат заедничка армија, но истиот не успеал бидејќи бил ратификуван од страна на парламентите на повеќе држави-членки, но не и од страна на Франција, која, всушност е авторот. Во 1955 година, министерот за надворешни работи на Холандија, од името на неговата држава и од името на Белгија и Луксембург излегува со план за проширување на заедничкиот пазар и во областа на транспортот, нафтената и атомската индустрија (а, не само во областа на јагленот и челикот). И овој проект, има несреќен крај. Истата судбина, ја доживуваат и предлозите за создавање посебни земјоделски, транспортни или здравствени униии помеѓу дел од западно-европските држави. (Види повеќе кај Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Правен факултет - Скопје, страница 91-92).

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

дмански интервенции во трите основачки акти, со усвојувањето нови договори.

Потпишувањето на Единствениот европски акт (ЕЕА)¹⁵, на 28.02.1986 година, претставуваше круна на повеќедецениските усилби за развој и унапредување на процесите на интегрирање на Европа во услови на зголемен број членки на заедниците¹⁶. За ЕЕА, тогашниот претседател на Европската комисија, французинот Жак де Лор, ќе истакне: „Единствениот акт, во неколку збора, значи залагање за понатамошно имплементирање на заедничкиот пазар без граници, поголема економска и социјална кохезија, европско истражување, политика на технологијата, зајакнување на европскиот монетарен систем, почеток на европската социјална сфера и значајни активности во животната средина¹⁷“.

Во 1992 година, беше потпишан Договорот од Маастрихт, со кој беше основана Европската унија. Со овој договор, беа извршени значајни измени. ЕУ, беше поставена на три столба. Првиот, наднационалниот, го сочинуваа трите заедници. Другите два столба (меѓувладините), се однесуваа на заедничката надворешна и безбедносна политика и на соработката во правосудството и внатрешните работи; Европскиот парламент ги зголеми своите инге-

ренции; Беше утврден распоред за создавање на единствената европска валута...

За двајцата државници Договорот од Маастрихт е со големо значење, особено во делот на создавањето на единствената валута – еврото. Кол и Митеран беа свесни дека оваа одлука, освен економско и финансиско, има и општествено значење - таа кај луѓето создава свест за припадност кон една заедница, ЕУ. Од друга страна, пак, историската димензија на овој договор е уште поголема, бидејќи тој ја постави основата за Договорите кои следеа – Амстердам (1997) и Ница (1999).

Менување на лицето на Европа

Хелмут Кол и Франсоа Митеран оставија силен белег на едно ново време. Тие поставија стандарди што треба да бидат пример за идните политички елити на Германија и Франција. Како резултат на нивните залагања, ЕУ се видоизмени, прераснувајќи во сериозен фактор на меѓународната политичка сцена и економска сила, достоина за почит. Ваквите параметри се резултат на постојана посветеност и силна верба. Идејата на двајцата државници да ја издигнат Европа на *ниво од кое нема враќање* е остварена.

¹⁵ За ЕЕА, види на: <http://www.dip-badajoz.es/eurolocal/entxt/emu/antecedentes/ae.htm>; 06.09.2004 година.

¹⁶ Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Правен факултет - Скопје, стр. 138.

¹⁷ <http://www.iespana.es/jocana59/europe/acta.htm>; 06.09.2004 година.

Abstract

Overcoming of the existing traditional French-German conflict was the key issue of the foreign French and German policy in the years after the Second World War. Robert Schuman and Konrad Adenauer as well as François Mitteran and Helmut Kohl had a crucial roll in the resolving of the conflict, but at the same time initiated and developed the idea of United Europe. If the process of the French-German cooperation was promoted by Robert Schuman and Konrad Adenauer, François Mitteran and Helmut Kohl developed these relations to the level from which there was no return.

The process of the French-German reconciliation and cooperation in the years after the Second World War can be divided in three periods. The meeting point between the first and the second period was when François Mitteran and Helmut Kohl came into power. Retiring of François Mitteran from the position of President of France and withdrawing of Helmut Kohl in 1998 announce the third period which started in 1995. However, it is important to mention that François Mitteran and Helmut Kohl as a state leaders have established certain standards in politic for the future elites.

The reconciliation and the friendship model between these two countries it is and should be a great example for the friendship and cooperation between all the EU members.

Образованието за Европската унија како приоритет

Васко Наумовски

МЕК КОРМИК, Џон, „Разбирање на Европската унија - концизно претставување“, Алфа - Бета, Скопје, 2004

Запознавањето на обичниот граѓанин со начинот на кој функционира Европската унија е веројатно еден од процесите што треба да добијат повисок приоритет во рамките на активностите на ЕУ како во земјите што веќе се нејзини членки, така и во оние што се стремат кон таа цел. Во изминатите години во Република Македонија не можеме да се пофалиме со некој позначаен проект од овој вид, со исклучок на неколкуте краткотрајни медиумски кампањи и преводот на мал број учебници и дела напишани на таа тема. Во последните месеци се забележува извесен напредок на ова поле, што секако е за поздравување.

Преводот на делото на Џон Мек Кормик, „Разбирајќи ја Европската унија“ (во официјалниот превод: „Разбирање на Европската унија“) претставува чекор во вистинската насока за подобрување на сликата на гореспоменатата состојба. Пишувајќи ја книгата за потребите на своите студенти на Универзитетот во Индијана, САД, Мек Кормик има за цел да ја направи разбирлива за секој граѓанин, избегнувајќи го



високиот научен стил и правејќи ја достапна и за обичниот читател.

Како што вели самиот автор, делото „не посегнува кон покривање на секој аспект од европската интеграција“. Токму тој аспект ја прави оваа книга различна од другите со слична тематика. Авторот овде се обидува да даде една концизна слика и само да го воведо

читателот во институциите на ЕУ, начинот на кој тие функционираат, политиките во различни области и клучните случувања во Унијата. Во некои делови авторот прави подлабока анализа, па така теориските и историски аспекти секако придонесуваат за подобро разбирање на клучните објаснувања.

Структурирана во осум глави, поделени на повеќе подглави, делото нуди прегледна слика на состојбите во повеќе области.

Природата на регионалната интеграција и меѓународна соработка, и ја објаснува разликоста на Европската унија од другите форми на интеграција на држави, е тема на првата глава. Овде авторот дава и мал теоретски вовед за државата и зголемувањето на нејзината моќ во последните години, за меѓународните организации, суверенитетот, федерализмот и конфедерализмот, како и за функционализмот и неофункционализмот. Покрај тоа, разгледани се и формите на регионална соработка на останатите континенти. Дефинирајќи ја ЕУ како структура различна од меѓународните организации, Мек Кормик ја објаснува нејзината природа како комбинација од меѓувладина соработка и наднационална структура. Една од најзначајните анализи во овој дел е онаа за загубите и придобивките од регионалната интеграција, земајќи ја ЕУ како пример.

Понатаму, Мек Кормик дава и историски преглед на идеите за обединување на европскиот континент низ минатото. Овој аспект е разгледан во речиси сите позначајни учебници од оваа област, и секако е потребен за да се добие целосната

слика за она што ѝ претходело на Европската унија. Во овој дел авторот прави преглед и на политичката, административна и економска структура на земјите-членки на ЕУ, придружено со повеќе табели и дијаграми со конкретни податоци.

Историскиот развој на Европската интеграција по 1945 година е тема на третата глава, каде што се опишани сите договори, почнувајќи од Европската заедница за јаглен и челик, Римските договори, Договорите од Маастрихт и од Ница, како и усвојувањето на еврото. Опфатени се и сите досегашни циклуси на проширување, како и процесите на продлабочување на интегративните процеси.

Во четвртата глава се опишани европските институции и начинот на нивното функционирање и меѓусебните односи. Видовите на правни акти што го сочинуваат правото на ЕУ, правата и обврските на сите институции, како и реформите низ коишто тие поминуваат после најголемото проширување во мај годинава.

Поврзаноста и односите на ЕУ со државите-членки се претставени во петтата глава, каде што се прикажани и регионалната политика на ЕУ и политиката во областа на животната средина. Посебно внимание треба да се посвети при проучувањето на распределбата на надлежностите за одлучување меѓу двата процеси на одлучување во ЕУ - меѓувладиниот карактер - каде што одлучувањето е оставено на претставниците на владите на земјите-членки; и наднационалната структура - каде што одлучувањето е, пред сè, во рацете на Европската

комисија којашто има извесен степен на автономија во одлучувањето. Во оваа глава е обработена и една од најголемите придобивки за земјите-членки на ЕУ, тоа е секако можноста за намалување на регионалните разлики преку неколкуте фондови основани за оваа цел; како и менувачкиот карактер на ЕУ.

Во следната глава се дадени односите на ЕУ со нејзините граѓани, проблемот на дефицит на демократија во процесот на носење на одлуките, невработеноста и потребата од реформи. Јавното мислење за ЕУ, меѓу граѓаните на нејзините земји-членки во последните години, секако не е на завидно ниво. Непрозрачниот начин на донесување на одлуките во Брисел секако е една од причините за овој тренд. Подобрувањето на степенот на познавање на структурата на ЕУ, од страна на граѓаните, секако ќе биде една од домашните задачи за европските водачи во претстојниот период.

Економското влијание на заедничкиот пазар, и особено на заедничката земјоделска политика во ЕУ, се опишани со седмата глава. Главните придобивки за земјите-членки произлегуваат од заедничкиот пазар и заедничката валута, па логично е тие да добијат значајно место во секој учебник посветен на ЕУ. Ефектите од економската интеграција се најзначајниот показател за функционирањето на Унијата, и токму преку нив се отсликува влијанието што таа го има врз секој нејзин граѓанин.

Последниот дел од книгата е посветен на глобалната улога на Европската унија, заедничката на-

дворешна и безбедносна политика, како и односите на ЕУ со останатите делови на светот. Трансатлантските односи се клучни во овој дел, заедно со економската доминација на ЕУ во светот. Создавањето на посебен европски одбранбен механизам и европска армија - различни од НАТО - значително ќе влијае на овие односи.

На крајот, како додаток е дадена и „Хронологија на европската интеграција - 1944-2002“, каде што се наброени главните настани и одлуки значајни за ЕУ.

Во повеќе делови од книгата авторот се служи со табели, графици и дијаграми, со темата што се обработува добива дополнителна прегледност. Често се употребени и т.н. „кутии“ преку кои се дефинираат различни поими, и се прават мали дигресији кои ја дооформуваат сликата за главните тези на авторот.

Иако не претендира да даде целосна и длабока анализа во сите области, во делото како прилог би можеле да се поместат и Римските договори и Договорот од Мастрихт, со што читателот би можел да се запознае и со оригиналните идеи на законодавецот. Основните правни акти се од посебно значење за разбирањето на секоја организација, па таков е случајот и со Унијата.

Со делото на Мек Кормик, заедно со останатите дела кои во оригинал се издадени од „Palgrave“, уредниците на „Едициите за Европската унија“ создаваат завидна и сеопфатна збирка на учебници, кои се повеќе од доволни за секој кој има за цел да ја запознае Европската унија до детали. Имајќи го задоволството да бидам студент на

еден од уредниците, Нил Нуцент, и да користам дел од останатите дела од оваа едиција, можам само да ги изразам исклучително позитивните впечатоци од нив. Додека дел од нив посветуваат повеќе внимание на економските аспекти, или на политичката констелација на односи, Мек Кормик дава слика на повеќе области, иако на економијата ѝ е посветено најмалку внимание.

Како што веќе споменав, македонското издание на делото на Мек Кормик е чекор во вистинската насока. Сепак, при издавањето на овој вид на литература посебно внимание треба да се посвети на преводот, имајќи предвид дека се работи за употреба на стручни изрази од областа на ЕУ и меѓународната политика. Во изданието на македонски јазик честопати се сретнуваат почетнички грешки во преводот, со што недоволно информираниот читател лесно може да се доведе во заблуда. Недостатокот од соодветни изрази на македонски јазик не би требало да се пополнува

со несоодветни и набрзина создани кованици. Употребата на литература со слична тематика, пред да се пристапи кон преводот на дело со ваков карактер, би можело да придонесе за подобри резултати во преводот, и со тоа кон повисок квалитет на изданието.

Целна група на читатели на овој учебник би биле студентите од областа на правото, економијата и институциите на Европската унија, како и сите оние што сакаат да дознаат повеќе за најуспешната форма на интеграција на држави во историјата. Државните службеници кои работат на оваа проблематика, експертите за ЕУ, како и невладините организации, исто така, би можеле да имаат полза од користењето на ова дело.

Се чини дека Џон Мек Кормик целосно успеал во целта што ја зацртал пред да ја објави „Разбирајќи ја Европската унија“, и би препорачал македонските издавачи да продолжат со работата во оваа насока и да направат достапни што поголем број на изданија од областа на Европската унија.

Abstract

The education of the ordinary citizen about the way that the European Union works is probably one of the processes that should have a higher priority in the framework of the EU activities in the countries that are already its members, as well as in those which are on the way to become that. The translation of the book of John McCormick „Understanding the European Union“ is a step in the right direction. The author completely succeeded in fulfilling the aim that he had before writing this book, and I would recommend to the Macedonian publishers to continue with the work in this direction, and to make available for the Macedonian readers more editions dealing the EU issues.

ПАТОТ КОН СВЕЗДИТЕ

Јасмина Чукалковска

ТАСКОВСКА, Добринка; „Сонцето (о)станува ѕвезда: Македонија и Европската унија“, Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, 2004

Тема која во моментот е насекаде, било во симболи или во изговорени зборови, тема која нè обзема сите и плови низ воздухот, се чувствува со секој здив и е во мислите на секој Македонец - утопија со името Европска унија (или влез во Европската унија). Моментално најголем дострел за Македонија очигледно не е тоа да биде на некое технолошко поле, туку, пред сè, во сферите на економското и на политичкото. Во текот на сите промени што протекоеа годинава во Македонија, трагични и комични, добри и лоши, топ-темата на евроинтеграциите остана да се распламтува без умор и со секој ден расте надежта за подобрување на перформансот на Македонија во очите на ЕУ. За среќа, Македонија веќе не е неука во поглед на потребите и способностите, како и капацитетите со кои располага, а особено е забележливо големото раздвижување за запознавање и приближување кон ЕУ и нејзините институции, во рамките на условите што треба да ги исполнува секоја земја која сака да стане членка на ЕУ. Се разбира дека тука не станува збор за нешто



зацртано и стандардизирано, бидејќи нема две исти држави, па уникатноста на нашата треба да ни биде водич во воспоставувањето на стратегијата. Ја имаме целта, но во политиката растојанието меѓу две точки никогаш не е права линија. Па така започнува нашиот пат.

Промените во самата Европска унија што се случува на 1 мај оваа

година се показател дека доаѓаат поинакви денови, дека сме на прагот на толку посакуваната утопија. Иако се работи само за наговестување, сепак се чини доволно за придвижување на некои поинакви механизми од оние на кои бевме навикнати досега, како и сосема нови правила на игра. Иако понекогаш се чини дека има доста егзактни моменти во самата постројба на начелата на ЕУ, не може да се каже дека во нив не е проткаена страст за поинаква иднина. Во рамките на оваа еуфорија, за нас поблиска од кога и да е, Македонија станува преплавена, во позитивна смисла, со информации кои се есенцијални за нашето ново битисување, одеднаш како обични луѓе откриваме дека ЕУ не е само збир на правила, прописи и големи сили, како што досега сме ја перцепирале, туку друштво на култури, идентитети, слободи и чувства под чадорот на новата категорија европски идентитет, и благ наговест дека и за нас „малечките“ би можело да има место.

Во редот на текстови кои се претставија пред македонската општа и стручна јавност, меѓу конференциите за евроинтеграционите процеси, кампањата за приближување на ЕУ кон македонските граѓани и слично, до раце може да ви допадне примерок од „Сонцето (о)станува ѕвезда: Македонија и Европската унија“ на авторката Добринка Тасковска, во издание на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје. На прв поглед задоволува фактот што изданието

доаѓа токму од редовите на оние од кои се очекува да ја предводат „трансформацијата“ и да се во тек со современите збиднувања во секоја смисла, па и востановување на нови извори за идните академици кај нас, особено ако се работи за етаблирани стручњаци познати на стручната јавност, кои несомнено на ваков начин ќе станат блиски и на општата јавност.

Името на книгата е интригантно, иако доста потсетува на кампањата за приближување на Македонија кон ЕУ (започната од 2003 и трае и понатаму) под името „И сонцето е ѕвезда“, а според авторката причина за ваквиот избор за наслов е онтолошкото двојство на Македонија. Книгата се состои од анализи на три аспекти на односите Македонија и ЕУ: случувања во самата Европска унија, хронологија на македонските евросостојби и селекција на некои од најрелевантните прашања за побрзото интегрирање на Македонија во ЕУ.

Иако може да се чини преоптимистична претпоставката (или желбата) на авторката Македонија да дојде до својата Агенда 2010, сепак тоа не исклучува дека овде е даден релевантен детален приказ на македонско-европските односи од аспект на 2004 година. Оваа година за многу нешта ќе остане запишана како пресвртница за ЕУ заради двата грандиозни моменти: проширувањето на ЕУ со десетте нови членки и Европскиот устав, кој сè уште треба да ја добие својата конечна форма. Читателот за интересни може да ги најде специфичностите кои се однесуваат на најно-

вото проширување, имено некои од ризиците кои можат да станат пречка во веќе и така комплексниот систем на функционирање на ЕУ, а секако не е изоставена и кратка анализа на новите членки. Што се онесува до Европскиот устав се појаснуваат некои работи во врска со причините за неговото воведување, имено Уставот би требало да помогне во надминувањето на повеќето проблеми кои ги потресуваат институциите во Брисел, од аспект на демократски дефицит, криза на легитимитет и неефикасност. При читањето првиот дел може да се причини како некој вид прирачник за Европската унија и нејзините институции, но само за невнимателните читатели кои лесно можат да го превидат призивот за неопходност од некои фактички измени во самата Унија, започнувајќи со Уставот. Авторката претпоставува дека ќе настанат одредени промени во функционирањето на системот, но дека сето тоа ќе биде проследено со уште поголемото усложнување на и вака веќе бавното реагирање на европската бирократија.

Настрана од ваквиот тип на проблеми на Унијата, приказната за Западен Балкан не запира. Иако се чини дека Хрватска е најблиска до побарувањата на Унијата, сепак не треба да се изостави и Македонија, која навистина вложува големи напори во регионалната соработка за забрзана интеграција на земјите од Западен Балкан во ЕУ.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) - до скоро време баук и некој вид на недообјаснето табу за општата јавност, некако

виси над сфаќањата на обичниот човек за договорните односи на Македонија со Европската унија. А воедно се чини дека луѓето особено и не се заинтересирани за содржината на еден вака особено важен документ. ССА се споменува многу често во секојдневниот говор на медиумите и доволно долго што веќе почнува да се зема здраво за готово, но сеедно со тоа не се оправдува недоволната популаризација на нејзината содржина. Авторката дури по малку цинично се поставува кон самиот превод на ССА од англиски на македонски, а потоа и за недообјаснетите импликации врз економската, политичката и правната сфера, и денес нејасни за граѓаните. За среќа, тука може да се најде добра анализа на најважните аспекти на ССА, како и правците на движење кои Македонија треба да ги преземе, пред сè, кај правните аспекти со најголема тежина - приближување на законодавството. Кај македонската јавност има некоја бледа слика дека треба да настане одредено приближување на законодавството на Македонија кон она на Унијата, но како и други слични делови од ССА, не е разјаснето на кои начини треба да се одвива. Тасковска поставува некои објаснувања кои би требало барем малку да ги разјаснат работите. Анализите на искуствата на другите пост-комунистички земји во процесот на зачленување во ЕУ можат да бидат добар показател за тоа каков исход можеме да очекуваме доколку ги исполниме барањата на Унијата: политичката условеност (демократија и човекови права),

пазарната економија и определено ниво на економски развој, како и правните критериуми. Иако договорите за стабилизација и асоцијација се различни за различни земји, сепак има одредени степени на сличност. Новитетот е ставката за регионална соработка, која се чини дека е особено важна за Унијата кога се однесува за земјите од Западен Балкан. Иако во минатото, во почетоките на Унијата, спогодбите за асоцијација се сметаа за супститут за членство, денес претставуваат нешто сосема поинакво. Македонија е дефинирана како „потенцијален кандидат“, уште една ставка на патот кон полноправно членство. Во книгата е застапен дел кој го разгледува Првиот годишен извештај за процесот на стабилизација и асоцијација во Југоисточна Европа, делот кој се однесува на Македонија, публикуван од страна на Европската комисија. Една од забелешките на авторката е дека има потреба македонската јавност да добива увид во објавените извештаи за Македонија, со цел подобро да биде запознаена со фактите, но и дека составувачите на такви извештаи треба да внимаваат на точноста на наведените работи, што повторно наведува дека Македонија не се грижи доволно навреме да доставува податоци или да ги исправи погрешните, што најчесто доведува до назадување, за жал, негативно по Македонија. Понатаму, Тасковска прави осврт и на Вториот европски извештај за Македонија, кој повторно нема некој особен публицитет и третман на „обична“ вест. За среќа, во тој период веќе

има некое придвижување, ако веќе не на домашен план, барем на регионален план. И полека, со повремени дебати и дискусии во експертските кругови, конференции од типот на Форумот за забрзана интеграција и апликацијата на Хрватска за членство во ЕУ ја интензивира македонската официјална дебата. Авторката поставува еден одличен заклучок дека претерано се посветува време и внимание на прашањето дали е навремена, предвремена или задоцнета апликацијата на Македонија за членство во Европската унија, и дека всушност кандидатурата треба да биде повод за преиспитување и редизајнирање на целокупниот пристап кон прашањата на евроинтеграција на Македонија во целиот период од осамостојувањето. Македонија ја најави својата кандидатура во октомври 2003 година што потегна цела лавина од поделени мислења, кои надолго и нашироко се занимаваа со тајмингот на кандидатурата. Иако сигналите кои доаѓаа од Унијата беа различни, од стимулирачки и охрабрувачки, до благо нејасни и неповолни, Македонија сепак реши да ја достави својата апликација. Но, тука ни оддалеку не завршува сè. Напротив, дури сега започнува разгледувањето на апликацијата низ калеидоскопот на комплицираните политичко-економски односи во Унијата. Работата не завршува ни за Унијата, ни за Македонија. Навистина, потребна е политичка волја од страна на Унијата, но работата која што ќе треба да ја заврши Македонија е многу поголема - силна реформска волја со поддршка од јавноста и

минимум исполнети стандарди. Една од забелешките е на односот на Македонија кон Унијата, заснован на четирите И: инерција, импровизација, избори и изговор - аргумент кој македонската јавност често го слушаше во последните две години, но кој дури во последно време доби на тежина, кога конечно се пристапи кон поставување на стратешка цел - Македонија во ЕУ, а за тоа да се оствари авторката предлага пристапување кон трите С: самоиницијативност, стратегија и сериозност.

Недоволно дискутираните политички услови кои ги поставува Унијата од страна на политичката или стручната јавност, или нивното селективно поврзување со дневно-политичките проблеми сè со цел на задоволување на моментни потреби на одредени политички и јавни личности, доведуваат до нивно погрешно разбирање или поистоветување со само една тема, како што се етничките прашања. Постои некоја погрешна тенденција да се верува дека сите проблеми ќе ни се решат доколку се решат етничките прашања. Овде не се работи за отфрлање или обезвреднување на овој проблем, туку треба да се разбере дека сепак постојат и други големи проблеми - организиран криминал, растечка корупција, БДП под 2.000 евра со тенденција на понатамошно опаѓање - кои како да се превидени, или едноставно оставени во слеп агол за нас, а сè повеќе од очигледни за надворешните набљудувачи. Авторката поставува некои од константите на евро-политиката кои смета дека треба да

бидат детално разгледани: состојбите во самата ЕУ (способност за апсорпција на нови членки), минимум политичка стабилност на земјата, како и регионално-безбедносниот фактор. Тасковска предлага три нивоа на дејствување: методологија на самиот процес на евроинтеграција (пристап кон процесот - начини на кои државата ќе се организира за да го забрза процесот на евроинтеграција), нормативноправни интервенции (комплетирање на одредени правни рамки) и социјално-политички промени.

Покрај наведените, авторката го насочува вниманието кон уште неколку релевантни аспекти на кои Македонија треба да се посвети во одот кон ЕУ - правната држава и владеењето на правото, приближување на правото кон правото на ЕУ (со особен осврт на исполнување на релевантните делови од *acquis communautaire*), реформи во судството и друго.

Гледано од призмата на минатите години се чини како навистина да сме напредувале во поглед на потребните достигнувања. Но, заклучоците веќе не се гледаат ретроактивно и потребна е визија за иднината. проблемот не лежи во визијата, визијата ја имаме. Целта е таа. Линијата не е права, туку има многу свиоци, успони и падови. Сега сме на вистинскиот пат, но не е доволно да се биде на патот, треба и да се движиме по него. Некој би рекол дека возиме со полна сила и дека Агенда 2010 е сосема возможна. Дозволете малку скептицизам. Не е доволно само да се верува дека сме способни. Оства-

рувањето на целта лежи само во нашите раце, и ние самите најдобро ќе ги почувствуваме благодетите на

сопствениот труд. На крајот, овде не е важно само да се учествува, треба и да се победи.

Abstract

This review refers to Dobrinka Taskovska's book „The Sun Remains/ Becomes a Star“ as it gives the readers a full view on so many vague and uncertain issues regarding public awareness and the information that hardly reaches the homes of the Macedonian citizens. This analysis also discusses some of the issues considered as the most important in Macedonia – EU relations.

Предлог одлука на советот за принципите, приоритетите и условите содржани во Европското партнерство со Република Македонија

КОМИСИЈА НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Брисел, 30.03.2004
COM(2004) финален

Предлог

ОДЛУКА НА СОВЕТОТ

за принципите, приоритетите и условите содржани во
Европското партнерство со Република Македонија

(презентирано од Комисијата)

Меморандум за појаснување

Европскиот совет на Самитот во Солун од 19 до 20 јуни 2003, ја повтори својата одредба за целосна и ефикасна поддршка на Европската перспектива на земјите од Западен Балкан и изјави: земјите од Западен Балкан ќе станат составен дел од Европската унија тогаш кога ќе ги исполнат воспоставените критериуми. Советот ги одобри заклучоците за Западен Балкан од 16 јуни 2003, вклучувајќи го анексот: „Солунска Агенда за Западен Балкан: движење кон европска интеграција“, која има за цел понатамошно интензивирање на односите помеѓу Европската унија и Западен Балкан, градејќи ги врз воспоставената практика во процесот на проширување, а помеѓу останатото и преку претставување на Европското партнерство. Европската комисија беше поканета да го поднесе првиот „комплет“ на Европски партнерства до Советот за одобрување, заедно со следните годишни извештаи за напредокот на Процесот за стабилизација и асоцијација, до крајот на март 2004.

Европското партнерство за Република Македонија се заснова врз одредба од Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004. Таа ги наведува краткорочните и среднорочните приоритети во подготовките на Република Македонија за идна интеграција со Европската унија, содржани во Годишниот извештај на Европската комисија за 2004 и служи како проверка до која мера е направен напредок. Европското партнерство за Република Македонија го рефлектира нејзиното моментално ниво на подготвеност и е приспособено на нејзините потреби. Република Македонија се очекува да одговори на Европското партнерство со подготвување на план со временска рамка и детали за тоа како има намера да одговори на приоритетите од Европското партнерство. Напредокот во имплементирањето на приоритетите ќе биде набљудувано од страна на Комисијата, забележано во годишните извештаи за Процесот за стабилизација и асоцијација, и низ структурите воспоставени под Процесот за стабилизација и асоцијација.

Приоритетите на Европското партнерство треба да формираат основа за програмирање на финансиските ресурси кои ќе ја претставуваат асистенцијата на Унијата, која и понатаму ќе биде помош предвидена со постоечките финансиски инструменти, особено во Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 2666/2000 од 5 декември 2000 (CARDS).

Предложената Одлука на Советот нема финансиски импликации.

Имајќи го предвид претходното, Комисијата му препорачува на Советот да ја усвои приложената одлука.

Предлог

Одлука на Советот

**за принципите, приоритетите и условите содржани во
Европското партнерство со Република Македонија**

СОВЕТОТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА,

Имајќи го предвид Договорот за основање на Европската заедница,

Имајќи ја предвид Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004 за воспоставување Европско партнерство во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација, особено во член 2 од истиот,

Имајќи го предвид предлогот на Комисијата,

Со оглед на тоа што:

- (1) Европскиот совет на самитот во Солун од 19 и 20 јуни 2003 одобри „Солунска Агенда за Западен Балкан: движење кон европска интеграција“ каде се споменува изработката на нацрт Европското партнерство како еден од начините за интензивирање на Процесот за стабилизација и асоцијација;
- (2) Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004 утврди дека Советот одлучи, со квалификувано мнозинство и следејќи го предлогот од Комисијата, за принципите, приоритетите и условите кои ќе ги содржи Европското партнерство, како и секое следно регулирање;
- (3) Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004 во која се вели дека продолжувањето на имплементацијата на Европското партнерство ќе се осигури преку механизми воспоставени во Процесот за стабилизација и асоцијација, и презентирани во годишните извештаи;
- (4) Годишниот извештај на Европската комисија од 2004 година презентира анализа на подготовките на Република Македонија за понатамошна интеграција во Европската унија и идентификува бројни приоритетни области за понатамошна работа;
- (5) Со цел да се подготви за понатамошна интеграција во Европската унија, РМ треба да развие план и распоред со временска рамка и детали во насока на мерките кои има намера да ги преземе РМ.

ОДЛУЧИ ЗА СЛЕДНОВО:

Член 1

Во согласност со член 1 од Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 533/2004, принципите, приоритетите и условите за Европското партнерство со Република Македонија се дадени во анекс, кој е составен дел на оваа Одлука.

Член 2

Имплементацијата на Европското партнерство ќе биде проследено низ механизмите воспоставени во Процесот за стабилизација и асоцијација

Член 3

Оваа одлука ќе стапи во сила третиот ден по објавувањето во Службениот весник на Европските заедници.

Направено во Брисел,

За Советот

Претседател на Советот

Анекс

1. Вовед

Солунската агенда идентификуваше начини и модели за интензивирање на Процесот за стабилизација и асоцијација, помеѓу останатото низ воведувањето во Европското партнерство.

Врз основа на Годишниот извештај на Комисијата, РМ ги идентификува приоритетите за дејствување, со цел да ги поддржи напорите да се доближи до Европската унија со една кохерентна рамка. Приоритетите се адаптирани на специфичните потреби и степенот на подготвеност на Република Македонија, и ќе бидат надградени во зависност од потребите. Европското партнерство, исто така, овозможува насоки за финансиска асистенција за Република Македонија.

Се очекува дека Република Македонија ќе усвои план, вклучувајќи распоред и детали, во насока на тоа како има намера да одговори на приоритетите на Европското партнерство. Планот, исто така, треба да содржи начини за следење на Солунската агенда, приоритетите на борбата против организираниот криминал и корупција, идентификувани на Лондонската конференција, на Министерскиот совет одржан во Брисел на 28 ноември 2003 во рамките на форумот ЕУ-Западен Балкан; мерките презентирани од страна на секоја од земјите на Западен Балкан на средбата на 5 ноември 2003 во Белград, како продолжение на Охридската конференција за интегрирано гранично управување.

2. Основни начела

Процесот за стабилизација и асоцијација ја повтори определбата за европски курс на земјите од Западен Балкан, со крајна цел- нивна идна интеграција.

Главните приоритети се идентификувани од страна на Република Македонија, во однос на нејзините капацитети да ги задоволи критериумите дадени од: Министерскиот совет во Копенхаген 1993 и условите од Процесот за стабилизација и асоцијација, особено условите дефинирани од Советот во неговите заклучоци од 29 април 1997 и 21-22 јуни 1999, содржината на финалната декларација на Загребскиот самит од 24 ноември 2000 и Солунската агенда.

3. Приоритети

Годишниот извештај на Комисијата го оцени постигнатиот напредок и ги забележи областите каде земјата треба да ги зголеми напорите. Приоритетите наведени во ова Европско партнерство беа одредени врз основа на реалното очекување Република Македонија да може да ги исполни или да ја сфати нивната важност и да ги следи наредните години. Направена е дистинкција помеѓу краткорочните приоритети, кои се очекува да се исполнат за една до две години, и среднорочните приоритети, кои се очекува да бидат исполнети за три до четири години.

Европското партнерство ги посочи основните приоритетни области за подготовките на Република Македонија за понатамошна интеграција во Европската унија, засновани според анализата во Годишниот извештај за напредокот на Процесот за стабилизација и асоцијација за РМ од 2004. Треба да биде повторено дека таму каде што законодавството е засегнато, имплементирањето на правните придобивки (*franc. Acquis communitarie*) во регулативата не е доволно само по себе; ќе биде неопходна подготовка за негово целосно имплементирање.

3.1. Приоритети на краток рок

Политичка ситуација

Демократија и владеење на правото

- **Обезбедување на функционирањето на државните институции на целата територија на РМ**

- **Имплементација на Охридскиот рамковен договор** - Имплементирање на регулативата која е веќе усвоена со цел практична примена на Рамковниот договор. Усвојување на дел од споменатата регулатива пропишана со Рамковниот договор, особено усвојување и имплементација на Законот за територијална поделба, Законот за финансирање на општините и Градот Скопје. Постигнување на забележителен напредок во имплементацијата на процесот на децентрализација, како и спроведување на локални избори соодветно како што е предвидено, особено зајакнување на капацитетите на органите на локалната самоуправа за финансиското работење и раководење со пренесените надлежности и имот преку обука, советување и набавка на опрема. Паралелно со тоа, јакнење на капацитетите на јавната администрација со цел да го контролира и олесни процесот на децентрализација, вклучувајќи ги на централно ниво Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии, во релација со фискалната децентрализација, како и ресорните Министерства во својот дел од надлежноста. Да обезбеди соодветна распределба на буџетските ресурси, сè со цел да обезбедат лесен пренос на надлежностите. Да усвои среднорочен стратешки план за правична застапеност на заедниците, вклучувајќи и соодветни буџетски средства и да обезбеди брза имплементација. Понатамошно преземање на мерки во обезбедувањето на имплементирањето на правилата од Рамковниот договор за употребата на јазиците и симболите на заедниците. Да го унапреди мониторингот и евалуацијата на капацитетите на централната власт. Да ги зголеми напорите за обнова во поранешните кризни региони.

- **Подобрување на функционирањето на јавната администрација** - Целосна имплементација на Законот за државни службеници. Понатамошен развој на Агенцијата за државни службеници. Развој на соодветно стратешко планирање и соодветно распределување на ресурсите во сите министерства и на владино ниво. Имплементација на Стратешкиот план за развој донесен од Генералниот секретаријат при Владата на РМ. Комплетирање на тековните функционални анализи во сите јавни тела и преземање на мерки за имплементација на нивните препораки, земајќи го предвид процесот на децентрализација. Унапредување на транспарентноста на администрацијата и усвојување на Закон за слободен пристап до административни документи. Реформирање на Законите за административни процедури и административни спорови со цел да се зајакнат граѓанските права. Целосна имплементација на Законот за Народен Правобранител од 2003 и комплетирање на реформите во однос на положбата на Народниот Правобранител. Да се обезбеди следење на препораките од Народниот Правобранител. Да се поттикне развојот на граѓанското општество вклучувајќи ги граѓанските партнерски организации и нивното активно учество во процесот на донесување на одлуки.

- **Јакнење на судскиот систем** - Подготовка на сеопфатна реформа на судството. Преглед на постоечкиот систем на селекција, назначување и промоција на судии и јавни обвинители во поглед на осигурувањето на нивната политичката неприпадност (неопределеност), некорумпираност на судиите и напредок во кариерата врз основа на заслуга. Подготовка на неопходни уставни и законски амандмани што ја гарантираат независноста на одговорното тело за нивната селекција и напредок во кариерата. Поедноставување на судските процедури. Унапредување на имплементацијата на судските одлуки. Воведување на алтернативни механизми за разрешување на спорови, вклучувајќи арбитража и медијација во однос на кривични прашања. Обезбедување на соодветно спроведување на имотните права и улогата на судството во областа на граѓанското право. Јакнење на институционалните капацитети за обука на судиите и јавните обвинители и подготовка на регулатива за Национална

школа за истражни судии. Обезбедување на адекватни иницијални и стручни тренин-
шеми.

- **Зајакнување на борбата против корупцијата** - Имплементација на стратегија за борба против корупција. Јакнење на институционалниот капацитет за откривање и гонење на корупцијата. Подобрување на координацијата и обезбедување на соработка помеѓу Органите за спроведување на законот и Државната комисија за анти-корупција. Подобрување на размената на податоци за случаи на корупција помеѓу службите одговорни за идентификација и гонење на утврдените случаи на корупција. Јакнење и имплементација на актите кои се однесуваат на поседувањето имот за службените лица, конфликт на интереси, транспарентност во јавните набавки и внатрешна и надворешна контрола на администрацијата. Усвојување на соодветна правна регулатива за финансирање на политичките партии.

Човекови права и заштита на малцинствата

- **Подобрување на почитувањето на човековите права од органите за спроведување на законот** - Обезбедување на целосна усогласеност со Европската конвенција за човекови права, Конвенцијата за превенција на тортура и нечовечки и деградирачки третман или казнување, како и други релевантни меѓународни конвенции. Имплементација на Етичкиот кодекс и обезбедување судско гонење на нередларностите. Решавање на претходните случаи на малтретирање низ соодветни извршни постапки. Зголемување на внатрешните контроли и зајакнување на професионалните стандарди на сите органи за спроведување на законите, судството и затворската администрација. Почитување на правилата за задржување во притвор. Промоција на полицијата, судиите, јавните обвинители и другите органи за спроведување на правото, свеста за нивните обврски во насока на човековите права, и осигурување на нивната имплементација во согласност со меѓународните стандарди.

- **Промоција на слобода на изразување и медиуми** - Разведување на правната рамка за радиодифузија за да се спречи политичко влијание и мешање. Преземање на конкретни чекори за обезбедување на независноста на регулаторното тело за медиуми. Регулација на регулативата за клеветата, со цел да се рефлектираат Европските стандарди и надлежноста на Европскиот суд за човекови права.

- **Обезбедување на почитувањето на малцинските права** - Гаранција дека процесот на основање на трет државен Универзитет во Тетово е завршен во насока на креирање со Универзитетот на Југоисточна Европа и обезбедување на академски стандарди на ниво на Декларацијата од Болоња.

Регионална и меѓународна соработка

- **Промоција на регионална соработка** - Исполнување на барањата од Процесот за стабилизација и асоцијација и заклучоците од Самитот во Солун за прописите за регионална соработка. Обезбедување на имплементацијата на сите регионални договори за слободна трговија. Следење на заклучоците од договорите со соседните земји, вклучувајќи ја меѓуграничната соработка како и борбата против организираниот криминал, трговија и кријумчарење, соработка во судството, гранично управување, екологија и енергетика и обезбедување нивна ефикасна примена.

- **Обезбедување соодветна имплементација на Процесот за стабилизација и асоцијација во областа на регионалната соработка** - Заклучување на преговорите со Хрватска за билатерална конвенција за регионална соработка.

- **Усвојување на соодветна правна рамка за соработка со Меѓународниот кривичен суд за бивша Југославија.**

- **Имплементација на меѓународните договори склучени од страна на РМ** - Гарантирање на почитувањето на обврските преземени од страна на Република Македонија во рамките на нејзините релации со Европската унија.

Економска состојба

Слободна пазарна економија и структурни реформи

- **Поддржување на макроекономската стабилност** - Да се одржи стабилна макроекономска рамка во контекст на програмата на Меѓународниот монетарен фонд. Да се склучи договор и програми што ќе следат.

- **Извршување на економските реформи** - Воведување на сеопфатни пазарно-ориентирани реформи насочени кон намалување на улогата на државата во економијата и основање поволен терен на повисоко ниво за сите економски субјекти дозволувајќи им да функционираат во стабилна и предвидлива околина, вклучувајќи ги во контекст на приватизацијата.

- **Подобрување на бизнис-околината** - Усвојување и имплементација на подобрените правни рамки на Законот за трговски друштва. Надградба на ефикасноста во административниот и судскиот систем и насочување на ефикасноста кон стечајните постапки. Развивање програма за упростување и редуцирање на процедурите за лиценцирање и подобрување на транспарентноста на сите административни постапки што имат влијание врз претпријатијата.

- **Политика на вработување** - Развивање и имплементирање на сеопфатна стратегија за унапредување на вработувањето и намалување на невработеноста, особено со осврт на стручните обуки и реформите на пазарот на трудот, вклучувајќи ги сите релевантни субјекти. Почитување на основните трудови стандарди и обезбедување нивна ефикасна примена (вклучувајќи слобода на здружување и право на колективно преговарање, недискриминација при вработувањето и професијата).

Раководење со јавните финансии

- **Подобрување на раководењето со јавните финансии** - Спроведување на фискална децентрализација. Спроведување на платежна декомпресија на структурата на надоместоците во државната служба. Зајакнување на внатрешната контрола и ревизијските капацитети во Министерството за финансии и во целост применета зголемена контрола во јавната администрација. Преглед на Законот за државна ревизија согласно со стандардите на Европската унија и зајакнување на Државниот завод за ревизија како независна државна институција со свој независен буџет. Зголемување на контролата и надзорот врз трошењето на зголемените буџетски средства. Основање на единствена Трезорска сметка и Пазар на обврзници.

Европски стандарди

Внатрешен пазар и трговија

- **Завршување на преговорите со Европската унија за Протоколот на Спогодбата за стабилизација и асоцијација и негово усвојување пред претстојното проширување на ЕУ на 1 мај 2004.**

- **Движење на стоките** - Да се направи понатамошен напредок во адаптацијата на европските технички норми и стандарди. Имплементација на законодавството од 2002 за потврдување на стандардите, метрологијата и оценка за сообразноста, вклучувајќи ја адаптацијата на секундарното законодавство и зајакнување на административните капацитети да обезбедат спроведување. Напредок во користењето на комбинираната номенклатура.

- **Финансиски услуги** - Да се подобри регулаторната рамка и надзорот врз овој сектор.

- **Заштита на личните податоци** - Дополнување на законодавството за заштита на личните податоци во согласност со стандардите на ЕУ и да се основа независно тело кое ќе биде одговорно за надзорот на имплементацијата.

- **Царина** - Остварување на значајни резултати во борбата против проневерување, криумчарење и недозволена трговија. Натомошно јакнење на царинската администрација и да се обезбеди нејзино правилно функционирање, со цел да се постигнат стандардите

на ЕУ. Да се спроведат понатамошни реформи и да се осигури имплементацијата на Стратешкиот план за 2004-2008. Особено да се осигури соодветно функционирање на нова Единица за професионални стандарди и разрешување на случаи на корупцијата во царинската управа. Јакнење на административната соработка во царинскиот сектор. Јакнење на службите вклучени во имплементацијата на договорите за трговија и особено во поглед на контролата на правилата за преференцијално потекло.

- **Оданоучување** - Да се започне преглед врз постојното даночно законодавство и административните постапки, со цел да се обезбеди ефикасна и недискриминаторна примена на даночното законодавство. Елиминација на сегашните различни стапки на данокот на промет на тутунските производи врз база на потеклото на стоките (домашни или увозни). Да се продолжи со тековната реформа во даночната администрација, а особено зајакнување на нивните капацитети на локално ниво за наплата и контрола на тековниот данок. Да се обрати внимание на проблемот на зголеменото ниво на обврски за поврат на ДДВ. Постапување според начелата на „Кодексот за однесување“ за подмирување на даноците и да се осигури дека новите даночни мерки се приспособени кон овие начела.

- **Конкуренција и државна помош** - Да се усвои Законот за спречување на ограничување на конкуренцијата. Стекнување на доверба кон надлежниот орган за конкуренција со ефикасни средства за директна примена на законот и воведување на санкции. Унапредување на транспарентноста и основна примена на начелата за државна помош. Промовирање на политика на конкурентност преку поттикнување на либерализација, подобрување на постапките за јавни набавки, обезбедувајќи про-конкурентен пристап кон приватизацијата. Усвојување на подзаконските акти за државна помош и јакнење на административните капацитети за спроведување на законската рамка.

- **Јавни набавки** - Подобрување на постојната законска рамка за јавни набавки во согласност со правните придобивки на Заедниците (asquis communautaire) и основање на Агенција за јавни набавки способна да ја осигури имплементацијата на законската рамка.

- **Право на интелектуална, индустриска и трговска сопственост** - Да се усвојат подзаконските акти во врска со Законот за индустриска сопственост и спроведување на законот. Продолжување со унапредувањето на законодавството за авторски и сродни права.

Секторска политика

- **Индустија за мали и средни претпријатија** - Усвојување на реструктурираната и променетата програмата за индустријата за челик во линија со конкурентноста, соодветно со правните придобивки на Заедниците (asquis communautaire), за да се создадат ефикасни и конкурентни фирми. Имплементирање на начелата од Европската повелба за мали и средни претпријатија и остварување на предметните цели за 2004. Подобар пристап за малите и средните претпријатија до финансиските и нефинансиските служби. Континуирана подготовка на националниот гарантен фонд.

- **Енергетика** - Развивање на новоформираната Регулаторна комисија за енергетика, со цел да им излезе во пресрет на стандардите на ЕУ и да ја избегне монополистичката ситуација настаната во енергетскиот сектор. Дополнување на Законот за енергетика основајќи преносен систем оператор и осврт на обврските на Јавниот сервис.

- **Телекомуникации** - Да се обезбеди ефикасна либерализација на секторот за електронски комуникации вклучувајќи го и јакнењето на регулаторните органи и усвојување на соодветни закони и политики за секторот.

- **Животна средина** - Усвојување на законите за животна средина, справување со отпадот, водостопанството, заштита на природните извори и квалитетот на воздухот во согласност со стандардите на ЕУ.

Соработка во делот на правда и внатрешни работи

- **Гранично управување** - Како продолжение на Охридската регионална конференција за гранично безбедност и гранично управување во мај 2003, да се спроведат краткорочните мерки кои што беа усвоени од страна на Владата и презентирани на средбата на министрите од ПВР во рамките на форумот ЕУ - Западен Балкан на 28 ноември 2003. Спроведување на стратегијата на Интегрирано гранично управување усвоена во декември 2003 г. во соработка помеѓу засегнатите министерства. Јакнење на координацијата помеѓу Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, со цел да се олесни префрлањето на надлежностите од граничната контрола врз граничната полиција, и да се обезбеди институционален развој на граничните полициски служби.

- **Политика на миграција и азил** - Имплементација на Законот за азил од 2003. Основање на независен и транспарентен панел-преглед за барателите на азил. Усвојување на соодветните прописи за имплементација и развој на политика на прием на азиланти и привремено сместување. Реформа на законодавството за миграција, особено преглед на легислативата за легална и нелегална миграција и трговијата со луѓе. Основање на заедничка стратегија за борба против нелегалната миграција и трговијата со луѓе, вклучително во регионални димензии. Усвојување на новиот Закон за движење и престој на странци.

- **Полиција** - Да се осигури дека полициските служби, особено специјалните полициски единици се однесуваат во согласност со меѓународните стандарди и пракса. Разјаснување на односите улоги на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана во ситуации на кризен менаџмент согласно со европската практиката. Усвојување и спроведување на Акциониот план за реформа на полицијата, земајќи ја предвид правичната застапеност на сите нивоа и планирање на неопходни средства за нивно спроведување. Преземање итни мерки за реформа на раководењето со човековите ресурси. Подобрување на соработката со судството. Зголемување на тренинг капацитетите и да се обезбеди соодветно функционирање на Полициската академија, вклучувајќи соодветна распределба на буџетските средства. Да се редуцира корупцијата и нергуларното однесување внатре во полициските редови. Унапредување на соработката со Интерпол и други меѓународни организации за спроведување на законот, особено низ подобрена консултација за нивните бази на податоци.

- **Организиран криминал, недозволена трговија, дрога, перење на пари и тероризам** - Спроведување на акциони мерки кои беа усвоени од страна на Владата и претставени на Министерскиот состанок ЕУ-Западен Балкан - ПВР, одржан на 28 ноември 2003г. Комплетирање на ратификацијата на конвенцијата на ОН против Организираниот криминал од 2002 и протоколите за огнено оружје, недозволена трговија со луѓе и криумчарење на емигранти и обезбеди имплементација. Зголемување на координацијата помеѓу органите за спроведување на законот кои се вклучени во борбата против организираниот криминал. Подобрување на контраразузнавачките служби и анализите на ризици и основање на Централна единица за разузнавање, што ќе соработува со органите за спроведување на законот. Усвојување на законските промени потребни за примена на специјални истражни техники. Развој на програмата за заштита на сведоци. Зголемување на капацитетите за борба против недозволената трговија со дрога. Развој на Национален план за борба против дрогата во согласност со Стратегијата на ЕУ за борба против дрога и Акционен план за контрола на дрогата. Одредување на улогата на Комисијата за спречување на перење на пари, финансиската полиција и надградување на Комисијата за спречување перење на пари на ниво на Финансиска разузнавачка единица во согласност со европските стандарди. Да се преземат неопходните чекори за да се подготви склучување на договорот со Еуропол. Зголемување на меѓународната соработка и имплементација на релевантните меѓународни конвенции за борба против тероризмот. Подобрување на соработката и размената на информации помеѓу полицијата и контраразузнавачките служби во државата и со другите држави. Да се спречи финансирањето и подготвувањето на терористичките акти.

3.2. Среднорочни приоритети

Политичка состојба

Демократија и владеење на правото

- **Имплементација на Охридскиот рамковен договор** - Имплементација на стратешкиот план за правична застапеност на малцинствата. Обезбедување на соодветно функционирање на децентрализираните нивоа на власт. Вложување напори за ревитализација на поранешните кризни подрачја.

- **Понатамошно подобрување на функционирањето на администрацијата** - Понатамошно поттикнување на независноста во администрацијата, транспарентност во процедурата на вработување и развој на кариерата по заслуга, професионализам и правична застапеност на сите заедници. Извршување на реформа во јавната администрација, а особено во поглед на резултатот од „функционалните“ анализи. Натомошен развој на капацитетите на министерствата за да се изведе серија на заеднички функции потребни за поддршка на координирачката улога на Генералниот секретаријат при Владата и други централни органи (развојна политика, стратешко планирање, финансиско раководење, кадровско управување, информативна технологија). Да се осигури дека секторите во администрацијата што се одговорни за имплементација на одредбите од ССА (Спогодбата за стабилизација и асоцијација) се пропишно опремени за да можат да ги извршуваат своите должности. Натомошно поттикнување на развојот на граѓанското општество вклучувајќи ги како партнери и граѓанските организации и нивното учество во процесот на донесување одлуки.

- **Натамошно јакнење на судскиот систем** - Спроведување на сеопфатна реформа во судството, вклучувајќи и неопходни промени во Уставот и правната рамка, и јакнење на целосниот капацитет на судскиот систем. Да се обезбеди ефикасно функционирање на Национална школа за судии за прекршоци. Да се зголемат обуките за законодавството на ЕУ, прекуграничната соработка во областа на кривичните работи и практиката. Намалување на заостанатите (нерешените) спорови во судовите. Да се донесат правила за соодветно опремен, добро обучен и специјализиран административен кадар со соодветен статус. Обезбедување на доволни буџетски средства за да се гарантира пристап до правната и судска помош. Зголемување на платите.

- **Понатамошно подобрување на борбата против корупција** - Постигнување значајни, видливи резултати во борбата против корупцијата, на сите нивоа, преку адекватно законодавство и соодветно спроведување на Националната програма за спречување на корупцијата.

Човекови права и заштита на малцинствата

- **Да се осигури почитување на човековите права од страна на органите за спроведување на законот** - Да се осигури дека полицијата, судиите, обвинителите и органите за спроведување на законот во потполност се свесни за своите обврски и дека истите се спроведени. Да се осигури почитувањето на човековото достоинство во поправните установи и затворите.

- **Натамошно промовирање на слобода на изразувањето и медиумите** - Да се осигури дека Законите во секторот на медиуми се во линија со европските стандарди и соодветно се имплементирани.

- **Натамошно промовирање на начелота на недискриминирана и еднаква застапеност** - Јакнење на можностите за вработување на сите етнички заедници и овозможување на пристап до едукација. Промоција на високо образование за малцинствата и да се осигури дека високото образование на Албанците ги следи европските стандарди дефинирани во Болоњската декларација.

Регионална и меѓународна соработка

- **Натамошно поттикнување на регионалната соработка** - Одржување на конструктивна и балансирана политика која ќе поттикне дијалог, стабилност, добро

соседски односи и соработка. Имплементација на Меморандумот за разбирање за Југоисточна Европа - Регионална транспортна мрежа. Имплементација на заклучоците вметнати во рамка на Меморандумот за разбирање за регионалниот енергетски пазар во ИИЕ - Атина 2003, и подготовка за основање на Интегриран регионален енергетски пазар.

- **Имплементација на меѓународните договори склучени од страна на Република Македонија** - Целосно имплементирање на меѓународните договори и конвенциите ратификувани од страна на Република Македонија, особено конвенциите од областа на правда и внатрешни работи, човековите права и правата на малцинствата и трговијата.

Економска состојба

Слободна пазарна економија и структурални реформи

- **Да се обезбеди одржливост на економските реформи**
- **Понатамошно подобрување на бизнис околината** - Да се обезбеди ефикасно спроведување на основните меѓународни стандарди и стандардите на ЕУ во Законот за трговски друштва, сметководство и ревизија. Понатамошно подобрување на ефикасноста во административниот и судскиот систем, целосна имплементација на програмата за поедноставување и редуцирање на постапките за лиценцирање и понатамошно подобрување на транспарентноста на сите административни постапки што влијаат на претпријатијата. Да се обезбеди спроведување на правата на кредиторите во транспарентни правни рамки и преку реформа на катастарот. Да се поттикне имплементацијата на Кодексот за корпоративно управување.

- **Вработување и социјално осигурување** - Развој на социјалната политика за поттикнување на социјалната кохезија, ефикасен социјален систем за заштита, подобар социјален стандард и отпочнување со решавање на сиромаштијата и социјалните случаи. Понатамошен развој на политиката за вработување вклучувајќи ги сите релевантни субјекти.

Управување со јавните финансии

- **Натамошно подобрување на јавните финансии и нивно раководење** - Зголемена јавна внатрешна и надворешна финансиска контрола. Да се отстранат главните пречки на развој за вториот столб на пензискиот систем, особено финансирањето на транзицијата од солидарен систем кон мандаторно акумулативен систем.

- **Проневера** - Воспоставување на ефикасни процедури за откривање, справување и следење на сомнителните случаи на проневера и други нерегуларности кои влијаат врз националните и меѓународните фондови.

Европски стандарди

Внатрешен пазар и трговија

- **Движење на стоките** - Да се зајакне капацитетот на Владата за спроведување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, особено преку развој на внатрешната експертиза која ќе процени дали нацрт законодавството е во согласност со правните придобивки (franc. Acquis communitaire) на ЕУ.

- **Финансиски сервис** - да се обезбеди ефективно спроведување на независни и добро обучени ревизорски органи што се во согласност со препознатливите меѓународни стандарди.

- **Заштита на личните податоци** - Континуирано институционално јакнење на органите надлежни за заштита на податоците во согласност со стандардите и практиката на ЕУ.

- **Царина** - Натамошно јакнење на Царинската администрација и да се обезбеди нејзино соодветно дејствување со цел да се достигнат стандардите на ЕУ. Имплементација на стратешкиот план за 2004-2008.

- **Оданочување** - Континуирано јакнење на даночната управа и администрацијата, особено прибирањето и контролата на данокот, за да се обезбеди соодветно функционирање со цел да се постигнат стандардите на ЕУ. Развивање на Стратегијата за ревизија и адекватни ИТ системи.
- **Конкуренција и државна помош** - Имплементација на законот за спречување на ограничување на конкуренцијата. Понатамошно јакнење на надлежниот орган за заштита на конкуренцијата, давајќи му овластување да го применува законот и да изрекува санкции. Понатамошно промовирање на транспарентноста на државната помош.
- **Јавни набавки** - Да се оствари целосна оперативна структура за јавни набавки која ќе обезбеди спроведување на постапки за јавни набавки целосно во согласност со законот и начелата на ССА (Спогодбата за стабилизација и асоцијација).
- **Интелектуална сопственост** - Да се осигури имплементација на законодавството за интелектуална и индустриска сопственост.

Секторска политика

- **Индустрија и МСП (мали и средни претпријатија)** - Имплементација на програмата за реструктурирање и пренамена на индустријата за челик. Да се доврши спроведувањето на стратегијата за имплементација на Европската повелба за мали и средни претпријатија. Промоција на пристапот на МСП до кредитни линии. Понатамошен развој на искуството на нефинансиските механизми за поддршка на мали и средни претпријатија (т.н. кластери и технолошки паркови). Спроведување на ФИАС акциониот план за намалување на бариерите кон инвестирањето.
- **Телекомуникации** - Реформа и спроведување на новите рамки на ЕУ за електронска комуникација.
- **Земјоделство** - Усвојување и спроведување на структуралните реформи во областа на земјоделството. Усвојување и имплементација на сеопфатна реформа вклучувајќи и гранична и внатрешна инспекциска служба и практична работа што ќе се однесува на растенијата и здравјето на животните, аналитичка политика, секторски информатички систем и статистика, координативно функционирање за постоечката јавност, институциите од приватниот сектор, службите.
- **Животна средина** - Понатамошно приближување на законодавството согласно европските стандарди. Имплементација на усвоените закони. Подобрено набљудување на животната средина и натамошно градење на административните капацитети. Интегриран интерес за животната средина во различните политики, особено преку развивање на Проценка на влијанието на животната средина согласно со европските стандарди.

Соработка во делот за Правда и внатрешни работи

- **Гранично управување** - Целосно да се имплементира Стратегијата за интегрирано гранично управување во соработка помеѓу надлежните институции.
- **Политика на миграција и азил** - јакнење на развојот на националната структура за азил во согласност со меѓународните и европските стандарди за да се овозможи обезбедување на соодветна заштита и помош за барателите на азил и бегалците. Имплементација на стратегијата за борба против нелегалната миграција и недозволената трговија со луѓе.
- **Полиција** - Целосна имплементација на реформата на полицијата. Зголемена обука за борба против новите форми на криминал, вклучувајќи ги компјутерскиот и прекуграничниот криминал. Натамошно подобрување на полицискиот информативен систем.
- **Организиран криминал, недозволена трговија со дрога и перење на пари** - Постигнување на значајни резултати во борбата против организираниот криминал. Да

се осигури спроведување на инструментите на ОН против организираниот криминал. Натомашно подобрување на државните капацитети за спречување и борба против организираниот криминал преку координација на органите за спроведување на законите и судството, зголемување на аналитички капацитети контраразузнавачката служба и понатамошна нивна обука за новите форми на криминал. Намалување на бројот на нелегалното оружје. Да се обезбеди целосно дејствување на финансиската полиција во согласност со стандардите на ЕУ. Спроведување на националната стратегија за контрола на дрогата. Да се зајакне борбата против економскиот и финансискиот криминал (вклучувајќи го перењето и фалсификување на пари) како и подобрување на соодветното национално законодавство.

4. Програмирање

Помошта од Унијата во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација на земјите од Западен Балкан ќе биде обезбедена со соодветни финансиски средства, особено од Регулативата на Советот (ЕЗ) број 2666/2000; според која, оваа Одлука нема финансиски импликации. Освен тоа Република Македонија ќе има пристап до фондовите на хоризонталните програми. Комисијата соработува со Европската инвестициона банка и Интернационалните финансиски институции особено со Европската банка за реконструкција и развој и Светската банка со цел да се олесни кофинансирањето на проектите поврзани со Процесот за стабилизација и асоцијација.

5. Условеност

Помошта на Заедниците на Процесот за стабилизација и асоцијација на земјите од Западен Балкан е условена од понатамошен напредок кој ги задоволува политичките критериуми од Копенхаген, а особено напредок кон задоволување на приоритетите на ова Европско партнерство. Непочитувањето на овие општи услови може да го наведе Советот да преземе соодветни мерки според член 5 од Регулативата на Советот (ЕЗ) бр.2666/2000.

Помошта на Заедниците треба, исто така, да биде предмет на условите дефинирани од страна на Советот и неговите заклучоци од 29 април 1997 и 21-22 јуни 1999, особено со осврт на примателите кои го преземаат спроведувањето на демократски, економски и институционални реформи.

6. Мониторинг

Следењето на Европското партнерство е осигурано во рамките на механизмите засновани во Процесот за стабилизација и асоцијација, забележано во годишниот извештај за Процесот за стабилизација и асоцијација.

Abstract

The European Council at the Thessaloniki Summit, held from 19th till 20th of June 2003, confirmed its support to the countries of the Western Balkans on their way to the EU. The countries of this region, according to the European Council, will achieve the status of full membership in the Union when they will fully implement the EU membership criteria. For that reason the European Commission proposed the European Council to accept a resolution for the principles, priorities and conditions of the European partnership with the Republic of Macedonia. In this document the European Commission underlines the positive efforts of the Republic of Macedonia in the integration process but at the same time stresses the importance of the reforms at all levels. The Commission made clear distinction between the short-term and the long-term principals which should be realized in the coming years by the Republic of Macedonia, as a part of the integration process.

За авторите

Владимир Божиновски, роден 1976, истражувач и аналитичар за Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по Евро-интеграции при Универзитетот во Болоња.

Ѓерѓи Л. Вурмо, роден на 1978, магистер по Евро-интеграции при Универзитетот во Болоња, работи како програмски асистент во Институтот Евро Балкан - Скопје.

Гордан Георгиев, роден 1978, дипломирал на Институт d'Etudes Politiques de Paris и магистрал во областа на европските студии на King's College Лондон. Од неодамна работи како извршен директор во Форум-центарот за стратемиски истражувања и документација од Скопје.

Мери Георгиевска, родена 1979, постдипломец по Европски студии на Економскиот факултет во Скопје. Во моментот вработена во Владата на Република Македонија во Секторот за европски интеграции како секретар на тимот кој што ќе работи на одговарањето на прашалникот од Европската комисија.

Бранко Героски, роден 1962 година. Дваесет години професионален новинар и коментатор на политичките и меѓуетничките односи. Основач и долгогодишен уредник на "Дневник", водечкиот дневен весник во Македонија.

Иван Дамјановски, роден 1979, истражувач и аналитичар за Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по Евро-интеграции при Универзитетот во Болоња.

Весна Ивановска, студент на отсекот на Политички науки при Социолошкиот факултет на Ruhr-Universitaet Bochum, Германија.

Томас Јанзен, роден 1939, од 1983 до 1994 генерален секретар на Европската народна партија. Во 2000 г. ја презема функцијата на шеф на кабинетот на Европската економска и социјална комисија. Воедно е и претседател на задграничниот комитет на ЦДУ во Брисел/Белгија.

Улрих Клепман, роден 1968, дипломиран економист, официјален претставник на Фондацијата Конрад Аденауер во Република Македонија.

Васко Наумовски, роден 1980, дипломирал право на Правниот факултет Јустинијан I во Скопје, и магистрирал Европски студии на Универзитетот во Бон во СР Германија.

Исо Руси, роден 1952, новинар, издавач и главен и одоговорен уредник на неделникот на албански јазик ЛОБИ. Во осумдесеттите години на минатиот век објавувал во речиси сите весници во поранешна СФРЈ означувани како критични кон режимот. Во деведесеттите соработува со неколку меѓународни мрежи (AIM, IVPR...). Негови ставови објавени се во „New York Times“ и „Wall Street Journal“.

Александар Спасеновски, роден во 1980, е постдипломец по Меѓународно право и меѓународна политика на правниот факултет Јустинијан Први - Скопје, демонстратор по Политички систем и Современи политички системи на истиот факултет и стипендист на Фондацијата Конрад Аденауер.

Јасмина Чукалковска, родена 1980, дипломиран политиколог, истражувач во Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество.

Герхард Шварц, роден 1951, раководител на редакција за економија во “Neue Zürcher Zeitung”, како и предавач на Универзитетот во Цирих.

Д-р Волфганг Шојбле, роден 1942, пратеник во Бундестагот, заменик претседател на пратеничката група на ЦДУ/ЦСУ за надворешна политика, безбедност и Европа.