

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГДИНА 15, БРОЈ 54,
ДЕКЕМВРИ, СКОПЈЕ 2017



Издавачи:

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

Основачи: д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

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

Адреси:

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

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

Печат: Винсент графика - Скопје
Дизајн и техничка подготовка: Пели Дамјановски
Превод: Јана Ѓорѓинска
Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска
Јазична редакција на англиски: Тина Фарни

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

Година 15, број 54, декември
Скопје, 2017
ISSN 1409-9853

| Содржина

- 5 **ЈАВЕН ИНТЕРЕС ВО МАКЕДОНИЈА**
Драган Гоцевски
Фросина Илиевска

- 25 **ПОЗИТИВНА VS. НЕГАТИВНА (ЕКОНОМСКА) НЕЕДНАКВОСТ:
КОГА НЕЕДНАКВОСТА Е ПРОБЛЕМ И КАКО ДА СЕ АДРЕСИРА
ПРОБЛЕМОТ ВО МАКЕДОНИЈА**
Бојан Богевски

- 43 **МУЛТИКУЛТУРНА ДЕМОКРАТИЈА ИЛИ ДЕМОКРАТИЈА ВО
МУЛТИКУЛТУРНИ ОПШТЕСТВА**
Флора Кадриу

- 57 **ВО ПОТРАГА ПО ВИСТИНСКИОТ ИЗБОРЕН СИСТЕМ – ЕДНА
НАСПРОТИ ПОВЕЌЕ ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ**
Дејан Димитриевски

- 71 **МЕКА МОК И ЕУ: ПРЕДИЗВИЦИ И УСПЕСИ НА НАДВОРЕШНАТА
ПОЛИТИКА НА ЕУ ВО СПОРОТ МЕЃУ СРБИЈА И КОСОВО**
Маре Ушковска

- 89 **ПОВЕЛБАТА НА ЕУ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА КАКО ИНСТРУМЕНТ
ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА НЕДОСТИГОТ НА ЛЕГИТИМИТЕТ НА ЕУ**
Христина Рунчева Тасев



Кратки биографии

Д-р **Драган Гоцевски** е вонреден професор по административно право и јавна администрација на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Автор и коавтор е на неколку научни и политички трудови во национални и меѓународни списанија, заклучоци, и исто така е коавтор на универзитетскиот учебник за предметот Теорија на организација. Негов главен интерес се јавната администрација, теоријата за организација и јавните услуги.



Г-ѓа **Фросина Илиевска** е проектен менаџер во „Geonardo Environmental Technologies Ltd“, со седиште во Унгарија. Таа работи на подготовка на предлози и управување со проекти во рамките на програмата „Хоризонт 2020“. Има диплома по политички науки и е магистер по европски институции и политики од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“. Има повеќе од 7-годишно искуство во менаџирање на разни проекти финансирани од ЕУ во рамките на ИПА, ЕИДХР и рамковните програми на ЕУ. Претходно има работено како проектен координатор за „Хабитат за хуманост“ во Македонија и учествуваше во програмите за градење капацитети од Австрискиот студиски центар за мир и разрешување на конфликти, Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили и Германскиот совет за надворешни односи.

Изворна научна статија

УДК: 351:340.13(497.7)

Драган Гоцевски / Фросина Илиевска

ЈАВЕН ИНТЕРЕС ВО МАКЕДОНИЈА

Дефинирањето на јавниот интерес (ЈИ) е релативно модерен дискурс. Свеста или идејата за слични концепти може да се најдат низ литературата уште од класичните времиња, во референците за јавното добро, општото добро, доброто на сите, доброто на градот/државата и слично. Денес, ЈИ се користи за да се опишат областите коишто се од заеднички интерес за пошироката заедница, а за кои одреден степен на одговорност ѝ е доделен на владата, како на пр. чиста животна средина, јавна безбедност, човекови права и слобода на говорот. Мораме „да го заштитиме ЈИ“ е израз што неретко го слушаме во многу јавни говори и приватни дискусии.

По Втората светска војна, академската заедница го цитира ЈИ во училиниците, пишуваат статии за него, политичарите се повикуваат на ЈИ за да ги оправдаат своите одлуки и политики, медиумите го споменуваат за дискредитирање на политичарите (и/или за да покажат поддршка за нив) и така натаму. Всушност, 98% од националното законодавство ја содржи таа формулација, но сепак, никој не дава концизна и исцрпна дефиниција за тоа што е ЈИ или колку е далекосежен неговиот опсег.¹ Можеби најоптимистичен пристап во дефинирањето на ЈИ дава Џофри Едвардс: „По семиналните дела на Биард (1934), Шуберт (1960, 1982), Фридрих (1962), Тлетман (1966) и Хелд (1970), литературата што ги расчленува концептите се чини дека ги изгубила фокусот и енергичноста“.² Иако многумина автори низ политичката теорија, правната теорија и филозофијата даваат разни дефиниции, лични класификации и категоризации на ЈИ во одреден контекст, овој труд дава преглед на современите дефиниции на ЈИ, неговиот опфат и опсег, а нуди и практични примери за тоа како ЈИ е дефиниран во разни специфични области: право, политика, медиуми и граѓанско општество во Република Македонија (РМ). Истражувањето беше спроведено со користење мешовит метод, потпирајќи се повеќе на деск истражувања, преглед на литература и правна анализа на позитивното право.

ЕВОЛУЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ НА ЈАВЕН ИНТЕРЕС

Дефинициите и концептите за ЈИ се менувале низ вековите, низ теоријата, литературата и правото. Современите автори и повеќето правни системи денес ги гледаат корените на ЈИ во делата на класичните филозофи кои ја третираат благосостојбата на целата заедница и безбедноста и просперитетот на политиката којашто е заснована на благосостојбата и просперитетот на поединечните членови на заедницата. Усвојувањето на Магна Карта (Magna Charta) во 1215 година претставувало пресвртница којашто поставила ограничувања за монархот во неговото остварување на моќта против имотите на поединците (сопственици на земја), а кои подоцна ќе се развијат во актот Хабеас корпус од 1679 година, обезбедувајќи слобода од незаконско затворање на сите поединци.³ Ренесансните автори, меѓу кои и Макијавели, придонеле за оправдување на активностите коишто ќе ги осигураат безбедноста и просперитетот на земјата (република, монархија, град-држава),⁴ подоцна популаризиран како „национален интерес“ (фр. *raison d'Etat*) од кардиналот Ришелје (1622-1642), со што се обезбедила

1 Драган Гоцевски и Фросина Илиевска. *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*. Уредено од Жанета Трајковска и Бојан Георгиевски. (Скопје: Институт за комуникациски студии, Висока школа за новинарство и односи со јавноста, 2015.), 5-7.

2 Џофри Едвардс, „Defining the ‘Public Interest’“ (PhD diss., Griffith University, 2007), 3.

3 Парламентарен закон којшто денес е во сила во Англија, „...им наложи на судовите да ја разгледаат уставноста на притворот на затворениците за да се заштити индивидуалната слобода и на таков начин да се спречи незаконско и арбитрано затворање“;

4 Machiavelli, Nicolo. *The Prince*. HTML. Преведно од W. K. Marrion. Prods. John Bickers, David Widger и останатите. (The Project Gutenberg, November February. 2006), Пристапено на 14 ноември, 2017. www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm.

почва за развој на доктрини за националните интереси.⁵ Русо пишувал за волјата на сите и општата волја (1920), а Биард тврдел дека националниот интерес и ЈИ претставувале фрази што најчесто се користеле во Англија до крајот на 17. век⁶ (1934). Во 1950-тите било заклучено дека ЈИ е премногу нормативен и теоретски за скептичните емпириски научници,⁷ а многумина сметале дека тој е буквално бесмислен, бидејќи немал емпириска основа. Френк Сорауф (1957) нуди една од првите структурирани категоризации на терминот, која содржи пет основни значења: реторичко, елитистичко, морално чисто, рамнотежа меѓу индивидуалните и социјалните интереси и без никакво значење.⁸ Тој прифатил само методолошко значење на терминот, како што е концептот на доследна правна процедура.⁹ Можеби една од поприфатливите класификации на теориите на ЈИ е понудена од страна на Хелд, во форма на теории за надмоќ, теории за заеднички интерес и унитарни теории.¹⁰ Денес ЈИ опфаќа широк спектар на аспекти од (квалитетот на) човечкиот живот, кои опфаќаат: човекови права, човекова безбедност, економски раст, среќа, просперитет, стандард на живеење или квалитет на живеење и благосостојба, уставно наследство и верски вредности.¹¹

Во практиката, ЈИ го претставува де јуре она што државите ќе го дефинираат со закон. Меѓутоа, државите тежнеат кон повикување на ЈИ и промовирање дејствија „во име на“ ЈИ, одредувајќи го обемот на дејствијата, наместо да обезбедат конкретни дефиниции за него.¹² Сметаме дека е попрактично да се прифати ЈИ повеќе како „збир на права на...“, одошто како конкретно „нешто или предмет“. Ова значи дека ЈИ може да ги опфати правото на сопственост, правото на образование, правото на чиста животна средина, правото на чиста вода и друго (соодветно), а овие права се утврдени со закони (и честопати се потчинети како дел од ЈИ), гарантирани и заштитени од државните институции. Сите ограничувања на таквите права во името на ЈИ мора да бидат исцрпни и прецизно утврдени.

Друг аспект на ЈИ претставува одредувањето на тоа кому му е доверено или кој е обврзан да го дефинира, заштити и да го спроведува? Дали е тоа општеството, само по себе, или пак некоја поструктурирана форма на организација? Често прашање, кое заслужува понатамошно објаснување, е што ќе биде опфатот на ЈИ? Ние тврдиме дека следните актери се главни

5 Ибид.

6 Edwards, "Defining the 'Public Interest'", 26.

7 Поради појавата на бихевиоралната револуција во општествените науки, а особено во политичките науки.

8 Стивен М. Кинг, Бредли С. Чилтон, и Гај Е. Робертс. "Reflections on Defining the Public Interest." *Administration & Society* 41 (8) (2010): 954-956.

9 Ибид, 958;

10 Дејвид Хелд, *Models of Democracy*. 3rd. (London: London School of Economics and Political Science, 1970).

11 Кинг и сор. "Reflections on Defining the Public Interest.", 957;

12 Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните.*, 8.

во дефинирањето, спроведувањето и во заштитата или чувањето на ЈИ: државата – го дефинира преку механизмот на државно законодавство или преку донесувањето закони; администрацијата – го артикулира бидејќи таа е актер којшто обезбедува директен контакт на граѓаните со државата; медиумите – дејствуваат како вратари-чувари на ЈИ кои го насочуваат вниманието кон секое несоодветно однесување на владата и кон вистинските потреби на граѓаните, филтрирајќи го она што граѓаните го сметаат за забавно од она што тие треба да го знаат за сопствената благосостојба; и граѓанското општество – дејствува како заштитна мерка и партнер на владите и граѓаните. *Услов без којшто не се може* за ЈИ во демократиите претставува ефективното учество на граѓаните, односно, директната вклученост на оние што се засегнати од одлуките за планирање, финансирање, застапување или испорака на услуги, за резултатите од нивното вклучување да можат да ги одразуваат нивните грижи.¹³ Она што го разликува ЈИ од другите концепти е тоа што „јавното добро е во тесна врска со правото“.¹⁴ Всушност, ЈИ е она што легитимниот суверен изјавува дека е ЈИ, и тоа преку правото. Двете составни компоненти на ЈИ се јавноста и интересот.

Една дефиниција на „јавноста“ е: концепт што ги вклучува сите постојани жители на една земја, не вклучувајќи ги интересите на граѓаните како поединци или во нивниот приватен живот, меѓутоа вклучувајќи фацитација на личните сфери за да можат поединците да напредуваат.¹⁵ Интересот може да се дефинира како нешто за што поединецот или групата има интерес или за коешто се заинтересирани, како на пример, забава, потрага по знаење или општа љубопитност. Друг пристап кон дефинирање на интересот е како нешто за коешто поединецот или групата има „заснован интерес“ во правна смисла, како што се: правото на сопственост, правото на образование, правото на здравствена заштита, итн.¹⁶ Сметаме дека, во современ амбиент, најсоодветна дефиниција на ЈИ е дека тој претставува пресек на „јавност“ и „правен интерес“, во смисла на правни интереси преку права коишто им се доделени на сите граѓани како дел од поголема заедница, а не како одделни поединци. Индивидуалните права се остваруваат бидејќи државата ги прогласила таквите права како права што им припаѓаат на сите.

13 Georgiea A. Persons, "Defining the Public Interest: Citizen Participation in Metropolitan and State Policy Making." *National Civic Review* (1990): 118; also P. Oberg and K Uba. "Civil Society Making Political Claims: Outcries, Interest Advocacy, and Deliberative Claims." *Public Administration Review (The American Society for Public Administration)* 74 (3) (2014): 413-422.

14 Разликата ги претставува ставовите на авторите. За повеќе дефиниции во однос на споменатите концепти видете: Biaocchi, G. "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance." *American Sociological Review* 68 (1) (2003): 52-74. Пристапено на 5 август 2015. <http://www.jstor.org/stable/3088902>; исто така Habermas (1996, 1974) во Edwards, "Defining the 'Public Interest'", 14; also Held, *Models of Democracy*, 13.

15 Edwards, "Defining the 'Public Interest'", 16.

16 Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 26.

УЛОГАТА НА ВЛАДАТА ВО ДЕФИНИРАЊЕТО НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Како што еволуирала идејата за ЈИ со текот на вековите, така се развивала и улогата на државата како на единствен творец и главен заштитник на ЈИ. Во развиените индустријализирани општества коишто имаат софистицирани модели на управување, задачата за доделување на права и извршување на должностите ѝ е доверена на државата. Проширен е и опсегот на она што државата мора да го обезбеди за да осигури благосостојба за сите, истовремено со прифаќањето дека правото и обврската да се заштити таа идеја за благосостојба, покрај на државата, треба да им биде доверена на повеќе актери. Бидејќи државата е единствениот актер што командува со оружените сили и со инструментите за легитимна принуда, се чини разумно државите да бидат единствените субјекти што се способни и одговорни да ги спречат луѓето во прекршувањето на слободите на другите, како и за собирањето пари преку оданочување, кои подоцна може да бидат канализирани за финансирање на јавните услуги (образование, здравствена заштита, социјална помош, култура, комунални услуги, итн.).¹⁷

Овој пристап го врзува определувањето и примената на ЈИ со институциите на државата, како што се: законодавецот, извршната власт претставена од непосредно избраниот шеф на државата или од кабинетот на министри кои го формираат политичкиот столб на центрите на управување¹⁸, и судските органи – како што се судовите и јавното обвинителство, кои ја имаат улогата на непристрасен арбитер во утврдувањето дали ЈИ бил прекршен, а во некои системи на прецедентно право, подразбира и создавање на ЈИ преку судска практика.¹⁹ Преку законите, политиките и секојдневните активности, државата се обврзува да „служи и заштити“, но во исто време, во најразумна мера го ограничува својот опсег на активности и механизми за постигнување на овие цели. Преку природата на правниот систем и изборот на инструменти за заштита на ЈИ, земјата се опишува како либерална, конзервативна, социјалдемократска, социјалистичка или поинаква.

Согласно Уставот на РМ,²⁰ Владата има извршна власт²¹ и е надлежна за вршење широк спектар нормативни, координирани, надзорни и насочувачки дејства, како што се: креирањето политики, спроведувањето на законите, изготвувањето на законодавството, буџетското планирање, како

17 Barry (1967) во Edwards, "Defining the 'Public Interest'", 27); исто така King, et al. "Reflections on Defining the Public Interest.", 960.

18 Safege Baltija (Ed.) Report on Centres of Government in the EU Member States, in Accordance with the Contract No. 76 of 8 October 2014 "Assesment of the opportunities to strengthen the centre of government" (Европски Социјални Фондови, Валстс канцеларија, Sabiedrības integrācijas fonds, European Union, 2015): 7- 16; исто така, Burgess 2004 во Edwards, "Defining the 'Public Interest'", 75.

19 Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu. *The Complete Works of M. de Montesquieu*. Vol. 2. 4 vols. (London: T. Evans., 1777) Пристапено на 14 ноември 2017. <http://oll.libertyfund.org/titles/838>.

20 Устав на Република Македонија, 1991 Службен весник на РМ бр. 52/91 и соодветните амандмани;

21 Чл.88, Ибид.

и широк спектар надлежности на полето на надзорот и координацијата.²² Владата може да усвои правила коишто имаат сила на закон единствено во време на војна или при друга вонредна состојба, кога парламентот не може да се состане.²³

Бирократијата претставува непристрасно и професионално (продолжување) на извршната власт, и нејзината намена е да ги спроведува законите во онаа форма во којашто се донесени. Во една демократска држава, каде што владеењето на правото (герм. Rechtsstat) е основен принцип врз којшто почива целиот правен поредок, а јавната администрација е дизајнирана да биде државна служба ориентирана да им служи на сите, може да се каже дека јавната администрација му служи на општото добро и го штити ЈИ преку обезбедување услуги и права за членовите на општеството. Јавната администрација, односно државните службеници можеби не го дефинираат ЈИ, но него го артикулираат преку своите активности.²⁴ Административната власт (како што е министерството или која било друга државна агенција) што ги применува своите законски надлежности (во името на заштитата на ЈИ) може да го определи значењето и опфатот на ЈИ само во границите коишто се јасно пропишани со правен акт, односно со закон и со подзаконските акти.²⁵ Вредноста на добрата администрација во нашите животи е немерлива. Без разлика на квалитетот на законите или на количеството „добра волја“ што политичарите ја носат на своите работни места, ако законите се спроведуваат лошо, ако основните човекови права се разменуваат за услуги или за лични бенефиции, ако инспекциите се задоцнети или се слепи на неправда и прекршок, независно од форматот што го има, таквата влада не може да се нарече добра влада.

Не постои единствен административен модел што одговара на секоја потреба на државата. Секоја држава, следејќи ги своите геополитички, економски, социјални и демографски потреби, ги воспоставува институциите коишто одговараат на нејзините потреби и капацитети. Иако не постои „една“ дефиниција за тоа што е јавната администрација, сепак, заеднички именител којшто е прифатен од многу автори е дека јавната администрација – или владата во нејзиниот најширок концепт, ја сочинуваат сите јавни институции коишто директно се вклучени во примената (извршувањето) на

22 Чл. 91, Ибид; исто така, Закон за Влада на Република Македонија (Службен весник на РМ Бр. 59/00).

23 Чл. 10, Закон за влада, Ибид.

24 Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 17.

25 Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, *Административно право* 2. издание, (Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, 2011), 516.

законите, одлуките на владата (и во повеќето случаи) судските одлуки, во обезбедувањето на јавните услуги утврдени со закон.²⁶

Во РМ има 1.291 јавна институција и 129.653 вработени во јавниот сектор: во органите на државната администрација, во регулаторните тела, во административните организации, во локалната самоуправа, во јавните служби (здравство, социјална заштита, образование, наука, култура, комунални услуги, национални паркови, спорт, јавни радиодифузни сервиси, итн.), во полицијата, армијата, разузнавачките служби и во административните служби на кабинетот на премиерот (влада во потесна смисла), шефот на државата, Собранието и правосудството.²⁷

ЈАВЕН ИНТЕРЕС ВО ПРАВОТО

ЈИ може да се гледа како концепт којшто опфаќа определени права и должности на поединци и заедници кон државата, како и обврските на владините институции за заштита и промовирање на соодветните права содржани во правните акти, како што се уставите, законите, подзаконските акти, меѓународните договори, итн. Меѓународните документи што го формираат „стандардот“ за ЈИ во современите демократии се: Универзалната декларација за човекови права на ООН од 1948 година, Конвенцијата за заштита на човековите права и темелни слободи од страна на Советот на Европа во 1950 година²⁸, Повелбата на основните права на ЕУ прогласени од Европската комисија, Европскиот парламент и Советот во 2000 година, а кои стапија на сила со Договорот од Лисабон во 2009 година. Европскиот суд за човекови права претставува значајна меѓународна институција одговорна за поставување на стандардите за заштита на ЈИ.

ЈИ, исто така, може да се смета како интерес на целата заедница, кој има супремација над посебните потреби и права на поединците. Ова вообичаено се гледа во законските обврски на секој граѓанин да исполнува одредени обврски кон државата, како што се плаќањето даноци или почитувањето на сообраќајните правила, бидејќи тоа е во најдобар интерес на сите. Во случај на второто, ЈИ може исто така да биде национален/ државен интерес. Прашањата за националната безбедност, стратешките цели и виталните интереси на нацијата/државата, јавната безбедност и

²⁶ Вудроу Вилсон: „Јавната администрација претставува систематско и детално спроведување на законите ... Секој пат кога во конкретна ситуација се применува општа регулатива како што е закон, се смета за акција на јавната администрација“. Л.Д. Вајт: „Јавната администрација е составена од сите операции коишто имаат за цел да ги спроведат јавните политики“; Лутер Гулик: „Јавната администрација е дел од административната наука којашто се занимава со владините работи (извршна власт) и пред сè, се однесува на спроведувањето на извршните политики“; Двајт Валдо: „Администрацијата е уметност и наука за владеење (управување) со државни работи“, во Драган Гоцевски, Неда Малеска Сачмаровска, „How Big and What kind of Public Sector Do we Have in the Republic of Macedonia?“ *An Analysis Public Sector Characteristics in Macedonia* (Skopje: Center for Change Management, 2017), 7.

²⁷ „Annual Report from the Public-Sector Employee Register for 2016“, (Skopje, Ministry of Information Society and Administration, Annual Report, 2017): 11-23.

²⁸ Со последователни протоколи што вршат измени на Конвенцијата.

националната економија во целост, се исто така области каде што ЈИ може да биде синоним за националните интереси, и националниот интерес е речиси секогаш синоним за ЈИ во надворешните работи. Други примери на правни дефиниции за ЈИ, или пак рамки на ЈИ, може да се видат во различните принципи вклучени во законодавството. Кинг и соработниците тврдат дека ЈИ е олицетворение на начела, нормативни вредности и политики, вклучувајќи ја рамнотежата меѓу политичката ефикасност и административната ефикасност и практиката, како што е случајот со демонстрација на административниот менаџмент и лидерството кога станува збор за прашања од доменот на политиката и принципите.²⁹

Ние тврдиме дека иако ЈИ се наоѓа, практично, во сите закони на демократските држави, вклучително и во РМ, ЈИ не е експлицитно дефиниран, ниту неговиот опсег е утврден во кој било правен акт. Наместо тоа, ЈИ е формулиран преку специфични референци во законодавството и во (владините) јавните политики. Што се однесува до Владата на РМ, важно е да се забележи дека Законот за Владата на РМ (2000) не содржи изречна формулација на ЈИ, меѓутоа утврдува широк спектар на надлежности на Владата во креирањето на јавните политики, усвојувањето и спроведувањето на стратегиите коишто имаат директна референца кон квалитетот на животот и благосостојбата на граѓаните, националниот интерес (во домашните и во надворешните односи), развојот на целокупната економија, како и со самиот факт што Владата е, без сомнение, најголем предлагач на нацрт-закони во секоја развиена земја (вклучително и во РМ). Сметаме дека улогата на Владата во утврдувањето, развивањето и заштитата на ЈИ е неспорна.³⁰

Изречна формулација на ЈИ и за ЈИ може да се најде, пред сè, во Уставот, а потоа и во неколку закони: Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за општата управна постапка, Законот за локалната самоуправа, Законот за јавните институции, Законот за јавните претпријатија, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за спречување на корупцијата, Законот за здруженија и фондации, Законот за Црвениот крст на РМ, Законот за култура, Законот за спорт, Законот за социјална заштита, Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, Законот за аудио и аудиовизуелни медиуми, Законот за аудиовизуелни дела и Законот за експропријација итн.³¹

²⁹ King, et al. "Reflections on Defining the Public Interest.", 966.

³⁰ Види: „Улогата на Владата во дефинирањето на јавниот интерес“, погоре во текстот.

³¹ Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 40.

ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО КАКО ЧУВАР НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Граѓанското општество отсекогаш било важен и специфичен сегмент во современите општества. Развивајќи се во рамките на демократско владеење, и преку употребата на интернет-технологиите, граѓанското општество еволуира во повеќе алтернативен, но доминантен актер. Позицијата на меѓуагент е заменета со онаа на чувар на политичката стабилност. Промената на улогите, разбирањето на граѓанското општество и неговата поврзаност со државата се гледа во еволуцијата на дефинициите низ историјата. Дефинициите низ годините го објаснуваат граѓанското општество како „заедница“ во рамките на поголемо политичко владеење. Првично, граѓанското општество се сметало за здрав субјект којшто ги вклучува сите општествени, економски и политички аспекти на животот. Таквите заедници се согласни да живеат под воспоставен правен систем.

Како што се менувале времињата, така се менувало и разбирањето на односот меѓу државата и граѓанското општество, наводно менувајќи меѓу нивната меѓузависност и значењето на нивното постоење. Денес, граѓанското општество може да се дефинира како „сите доброволно формирани непрофитни колективитети коишто сакаат да промовираат или да го заштитат интересот и кои не се дел ниту од државата ниту од семејната сфера“.³² Како агенти на непрофитни активности, НВО станаа гласови на маргинализираните и непривилегирани социјални групи коишто имаат потреба од застапеност. Светската банка предложува покомплексна и сеопфатна дефиниција на граѓанското општество како широк спектар на невладини и непрофитни организации присутни во јавниот живот, кои ги изразуваат интересите и вредностите на нивните членови или други, врз основа на етички, културни, политички, научни, религиозни или филантропски размислувања.³³ Терминот „граѓански организации“ (ГО) се однесува на широк спектар на организации: групи на заедницата, невладини организации (НВО), синдикати, домашни групи, добротворни организации, верски организации, професионални здруженија и фондации.

Во однос на нивната статутарна мисија и јасни насоки од страна на државата, граѓанските организации можат да работат на промовирање на јавното добро. Така, односот меѓу државата и ГО е двоен. Државата дава финансиски и други бенефиции за организацијата, додека ГО го почитува тој однос преку спроведување активности од интерес за јавното добро.

32 Kamat Sangeeta "The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era." (Review of International Political Economy 11 (1), 2004), 159.

33 Светска банка. "Defining Civil Society." (The World Bank, 2010). Accessed August 28, 2015. <http://go.worldbank.org/4CE7W046K0>.

Односите ГО можат да се нарекуваат ЈИ организации или добротворни организации.³⁴

Првите навестувања за ГО во РМ се појавуваат на крајот од 20. век,³⁵ во рамките на Социјалистичката Федеративна Република Југославија. За да се извршат усогласувања со Сојузниот Закон за здружување на граѓани во здруженија, општествени организации и политички организации формирани на територијата на СФРЈ (1990), биле воведени одредени измени, што го поставило темелот за основање на разни организации. Меѓутоа, во тоа време била признавана мала разновидност на организациските форми. Последователните измени на текстот во 1998 година и усвојувањето на новите закони во 2010 година,³⁶ ако се земат предвид сите предизвици, ја поставиле основата за плуралистичко граѓанско општество во РМ.³⁷ Ова може да се види од 14.774 регистрирани организации во 2015 година, од кои 4.574 биле претходно регистрирани. Споредено со претходните години и со извештаите, ова претставува позитивен тренд на пораст, со 13.656 организации регистрирани во декември 2014 година и 13.021 регистрирани организации во 2013 година. Дистрибуцијата на организациите останува нееднаква, при што повеќето од нив (39%) се со седиште во Скопје.³⁸

Односот меѓу Владата и граѓанското општество беше ставен во надлежност на Советот за унапредување на соработката и дијалогот.^{39,40} Рамката на економските права и можностите за граѓанските организации беше поставена во 2010 година.⁴¹ Клучна новина претставува опцијата една невладина организација да добие статус на „организација со статус од јавен интерес“⁴² само со исполнување на критериумите за примена на наведениот статус⁴³; процедура којашто беше сложена и нефункционална за примена⁴⁴, која не обезбедуваше суштински одредби, како на пример даночни олеснувања. Надлежен државен орган на управување, кој на НВО им доделува статус на организации со статус од јавен интерес, е Комисијата за организации со статус од јавен интерес.⁴⁵ Според нивниот последен

34 Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 35.

35 Закон за општествените организации и здруженија на граѓани (Службен весник на РМ бр. 32/83, 12/90).

36 Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ бр. 52/2010, 135/2011).

37 Огненовска С. 2015. *Report on the Enabling Environment for Civil Society Development in Macedonia*. Project report, Скопје: MCMS, 11.

38 Ибид., 18.

39 Сектор за соработка со НВО, при Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија. 2017. Пристапено на 14 ноември 2017. www.nvosorabotka.gov.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=78&Itemid.

40 Гоцевски и Илиевска, *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 36.

41 Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ бр. 52/2010, 135/2011)

42 Ибид., Art 73: 'Организациите можат да добијат статус од јавен интерес доколку вршат активности од јавен интерес, спроведување на програми и проекти на централно и/или на локално ниво, самостојно или во соработка со органите на државната управа и општините во градот Скопје и градот Скопје, и употреба на средства за спроведување на активностите'.

43 Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ бр. 52/2010, 135/2011), Член 74.

44 Гоцевски и Илиевска *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија (Зло)Употреба во името на граѓаните*, 37.

45 Комисија за организации со статус на јавен интерес, пристапено 14 ноември 2017. <http://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/33>.

документ, 4 организации уживаат статус на ЈИ (Фондацијата ПЕКСИМ, Фондацијата за македонско наследство Тодор Александров – Ресен, Фондот за подобра иднина за Пласница и Преглово Пласница и Македонската асоцијација за заштита и спасување на достапни и планински терени Асклепиј од Скопје).⁴⁶

Граѓанската доверба во ГО е важен фактор за активностите на НВО. Истражувањата во 2013 година покажаа дека постои пропорционалност во зголемената доверба во невладините организации и промената на дел од ставовите за НВО – на пример, организациите веќе не се сметаат за странски „шпиони“⁴⁷ во споредба со ставовите од претходните студии.

Како активност на ГО којашто вреди да се спомене е иницијативата „Го сакам ГТЦ“.⁴⁸ Самоорганизирано движење од (претежно) жители на Општина Центар, како реакција на владиниот проект „Скопје 2014“, кој има за цел да го реновира стариот трговски центар на градскиот плоштад. Преследувањето на постземјотресниот трговски центар, од многумина сметан за архитектонска икона на Скопје, со неокласични или барокни фасади, беше пресретнато со брз референдум „против“, кој не успеа да ги обезбеди неопходните гласови, но се здоби со интензитет и медиумско внимание.

Едно друго значајно движење во граѓанскиот сектор е „Студентски пленум“ во 2014 година. Поттикнати од незадоволството од реформите во високото образование, учениците ги окупираа државните универзитети и организираа големи протести, барајќи да се сретнат со претставници од Министерството за образование и наука. Ова беше долг процес што траеше неколку месеци, карактеризиран со затегнати односи и интеракција меѓу партиите. Беше постигнат договор дури кога двете страни ветија дека ќе соработуваат преку исполнување на најважното барање – значајна вклученост на студентите во процесот на креирање политики. Студентскиот пленум, исто така, го инспирираше Средношколскиот пленум, при што средношколците дури и кампуваа пред Министерството за образование, како израз на револт против државните средношколски завршни испити.⁴⁹

Откако во април 2016 година беше најавено дека претседателот Ѓорге Иванов (сегашен претседател на државата) би помилувал одреден број политичари кои се соочуваат со кривични постапки по различни основи, беа

46 Ибид.; Анализирањето на документите од Комисијата открива неколку интересни точки. Според извештајот за 2016 година, Фондацијата ПЕКСИМ (РЕХИМ) побара да го укине статусот од јавен интерес, без да ги наведе причините за барањето. Останатите 3 организации наведени во документите добија статус на јавен интерес во 2017 година;

47 Нурединоска, Е., Кржаловски, А.и Стојанова (2013) Trust is civil society. Достапно на: <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/istrazuvana-i-publikacii/istrazuvana/1436-doverbata-vo-gragjanskoto-opstestvo-2013.html>, пристапено на 14.11.2017, 14.

48 Го сакам ГТЦ: Со референдум против барокот, Академик, пристапено на 14.11.2017, достапно на: <http://www.akademik.mk/go-sakam-gtc-so-referendum-protiv-barokot/>

49 Уснеавме! pozdravplenunci, Fakulteti, достапно на: http://www.fakulteti.mk/news/15-02-24/uspeavme_pozdravplenunci.aspx

организирани протести од страна на „Протестирам“, кои беа поддржани и од коалицијата предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија и од други опозициски партии, под името „Шарена револуција“. ⁵⁰ Барањата на движењето беа демократски живот со поголема транспарентност кој ќе му служи на ЈИ во РМ. По завршувањето на протестите, СДСМ успеа да добие мнозинство за да формира влада по изборите, а во новата влада беа вработени значителен дел од демонстрантите кои беа или организатори или вредни поддржувачи. И покрај тоа што Зоран Заев активно го поддржуваше граѓанското општество во тој период, интересно е да се знае дали таквите позиции биле преговарани пред изборите, односно за време на протестите, или откако СДСМ успеа да добие мнозинство за да формира влада? Сепак, по изборите, новата влада организираше консултативен состанок со невладините организации, за да ги формира приоритетите коишто во крајна линија ќе му служат на ЈИ.⁵¹ По инцидентите што се случија во Собранието на 27 април 2017 година, а по формирањето на функционална влада, Комисијата на ЕУ испрати тим од експерти за да ја процени помошта на новата влада со реформите. Извештајот препорачува поголемо вклучување на граѓанскиот сектор во процесот на реформа, изложен во „Планот 3-6-9“, консолидација на разните анализи спроведени од граѓански организации, потоа, дека треба да се преземат активни мерки за да се осигура дека малтретирањето на ГО завршува, како и целосна транспарентност на јавното финансирање што го добија ГО.⁵²

УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ ВО ЧУВАЊЕТО НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Обидувајќи се да наброиме актери кои ја сочинуваат „четвртата власт“ – медиумите во современиот амбиент (21. в.), можеме да кажеме дека медиумите можат да се состојат од сè, од национални весници до студентски списанија, од глобални радиодифузери до локално радио, од веб-страници и блогови до социјални мрежи, поткасти, виртуелни заедници, од граѓански новинари до јавни радиодифузни сервиси. Медиумите имаат посебна, но значајна улога во општеството, во голема мера формирајќи го јавното мислење за важни прашања и институции што ги засегаат.⁵³ Карактерот на медиумите тежнее да го одреди карактерот на јавната дебата во една демократија. Слободните медиуми се од фундаментално значење

⁵⁰ Поимот Шарена револуција формално беше употребен за првпат од страна на новинарката Кристина Озимец, во напис за Дојче Веле http://www.dw.com/mk/осми-ден-од-шарената-македонска-револуција/a-19199808?maca=maz-rss-maz-pol_makedonija_timemk-4727-xml-mrss

⁵¹ Заев и членови на новата Влада се состанаа со 150 претставници на НВО секторот <http://ako.mk/заев-и-членови-на-владата-остварија-ср/-Пристапено-на-14.11.2017>

⁵² The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2017, Accessed 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_ro_l_issues_for_publication.pdf, 26.

⁵³ Department in International Development, DFID (2008), Пристапено на 10.11.2017 <http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/IA5.pdf>, 2.

при секое дефинирање на демократско добро владеење“.⁵⁴ Предлогот за добро владеење ја разгледува причинската врска меѓу институционалните и политичките процеси и државниот развој. Според Резолуцијата 2000/64⁵⁵ на Комисијата за човекови права, клучни атрибути коишто го дефинираат доброто управување се: транспарентност, одговорност, отчетност, учество и подготвеност да се даде одговор (на потребите на граѓаните).

Сепак, за граѓаните да се вклучат во процесот на добро владеење, тие мораат да комуницираат и да се во интеракција со државата. Управувањето, во рамките на медиумите, ја претставува регулаторната структура, односно, целината на форми на правила⁵⁶, практики и институции⁵⁷ коишто целат да организираат медиумски системи и да обезбедат поттик за медиумското работење. Управувањето со медиумите опфаќа бројни форми на менаџмент и отчетност во рамките на медиумите и институционализирани односи меѓу медиумите и општеството.⁵⁸

Засегнатите страни имаат важен придонес во процесот на добро владеење. Поимот за управување со медиумите можеби најдобро може да се резимира како регулаторни дискусии, процеси и резултати што се случуваат и во, и потаму од, државата.^{59,60} Затоа, управувањето со медиумите е концепт на повеќе чинители којшто има за цел да се соочи со какви било закани за управувањето со медиумите и политиката за медиумите. Пристапот на засегнатите страни ги разгледува интересите на различните чинители во корпоративните дејства.⁶¹ Компаниите тежнеат да ги задоволуваат оние заинтересирани страни коишто се од витално значење за нивниот успех, како што се акционерите, вработените, добавувачите и клиентите, но ги занемаруваат засегнатите страни со мала или никаква моќ, но кои сепак имаат оправдани побарувања и очекувања.⁶² Разбирањето на тоа како заинтересираните страни комуницираат во рамките на концептот за управување со медиумите ни помага да истражиме како медиумите се регулираат во контекст на ЈИ. Можеме да тврдиме дека самото постоење на регулаторни реформи предизвикува проблем меѓу државата и медиумите, бидејќи односот меѓу нив не е дефиниран и како таков резултира во простор

54 Ибид, 3.

55 Комисија за човекови права 2000/64, пристапено на 14.11.2017 ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-64.doc

56 Puppis, M. "Media Governance as a Horizontal Extension of Media Regulation: The Importance of Self- and co-Regulation." *Communication, Culture & Critique*, 3,(2010): 138.

57 Hamelink, C. J., & Nordenstreng, K. "Towards democratic media governance", in E. De Bens (Ed.), *Media between culture and commerce*, (2007), 232.

58 McQuail, D *Introduction: The current state of media governance in Europe*. In G. Terzis (Ed.), (European media governance: National and regional dimensions, 2007), 17-18.

59 Napoli, P.M. *Social media and the public interest: Governance of news platforms in the realm of individual and algorithmic gatekeepers*. (Telecommunications Policy, 2015): 3.

60 За критички осврт кон концептот за управување со медиумите, видете Karppinen & Moe, 2013.

61 Post, J. E., Preston, L. E. et al. *Redefining the corporation. Stakeholder management and organizational wealth*. (Stanford: Stanford University, 2002), 17.

62 Mitchell, R. K., Agle, B. R. et al. *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*. (Academy of Management Review, 22(4), 1997): 853-886.

полн со збунетост во однос на регулирањата.⁶³ Мекквејл го наоѓа судирот меѓу државната власт и слободата на медиумите во: преку сузбивање и забрана до дозвола, а потоа и насока, пред неодамнешниот премин во повеќе либертаријански вредности.⁶⁴

Медиумите делуваат и како канал и селективен филтер на информации, со што влијаат врз тоа како ги добиваме и ги гледаме информациите. Ако ја разгледаме оваа аналогија од граѓанска перспектива, при што информациите се клучен фактор за граѓаните да бидат информирани за нивните права и благосостојба, тогаш лесно можеме да заклучиме дека медиумите се чувари на ЈИ. Самото постоење на медиумите не е задоволителна состојба, тие мораат да го олеснат објективниот трансфер на информации и да бидат достапни за секого.

Слободата на мислата, изразувањето и плурализмот на медиумите е длабоко вкловена во меѓународните договори и во националните закони (види го поглавјето за ЈИ во закон, погоре во текстот).^{65,66,67,68.}

Македонскиот пазар е мал, и во голема мера е исполнет со традиционални и со онлајн-медиуми. Според студијата на Индексот за одржливост на медиумите, „големо мнозинство од медиумите, вклучувајќи и најголем дел од најголемите национални радиодифузери и печатени медиуми во приватна сопственост, всушност се дел од поголеми ентитети и не можат да се сметаат за основен бизнис за нивните сопственици. Сопствениците ги користат за да ги промовираат своите основни активности, како алатка за борба против конкуренцијата и како преговарачки чип во преговорите со властите кога основните бизниси се под притисок“.⁶⁹

Медиапедиа (MediaPedia), независна истражувачка интернет-страница којашто ја мапира сопственоста на медиумите во РМ, покажа дека голем дел од сопственоста над медиумите во земјата е затскриена, што го попречува увидот на граѓаните да знаат дали сопствениците на медиумите

63 За повеќе видете Mike Feintuck and Mike Varney. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. [Online]. 2nd ed. (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006). Достапно на: University Publishing Online

64 McQuail, D. *Introduction: The current state of media governance in Europe*, 17–25.

65 United Nations (1948) Universal Declaration of Human Rights. Пристапено на 10.11.2017, пристапено на 11.11.2017: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, Article 19

Art. 19 United Nations (1948) Universal Declaration of Human Rights, Пристапено на 10.11.2017, Достапно на: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

66 Council of Europe (2012) European Convention on Human Rights, Strasbourg: European Court of Human Rights, Пристапено на 11.11.2017, www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, Article 10 Paragraph 1.

Art. 10, Par. 1 Council of Europe (2012) European Convention on Human Rights, Strasbourg: European Court of Human Rights, Accessed 11.11.2017, www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

67 European Commission (2012) Charter of fundamental rights of EU, Пристапено на 11.11.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, Article 11 Paragraph 1)

Art. 11, Par. 1 European Commission (2012) Charter of fundamental rights of EU, Пристапено на 11.11.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

68 Ибид, Параграф 2.

69 Media Sustainability Index 2015, Пристапено на 10.11.2017, <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2015-full.pdf>: 12.

ги следат, поддржуваат или ги претставуваат политичките ставови на група или на граѓаните. Заедничка карактеристика на (сите) медиумите кои во голема мера се финансирани од јавни пари е дека „тие имаат многу слична содржина на вести, ги цитираат или ги објавуваат истите извори, емитуваат програми со речиси идентична содржина и ги прикажуваат своите вести во идентичен или сличен редослед, и сето тоа во корист на финансиерот, наспроти ЈИ“.

Правната и институционалната рамка околу медиумската сфера обезбедува увид во нивото на заштита на ЈИ. Тековното законодавство^{70,71} се соочи со препреки на патот кон неговото усвојување. Силно критикувано од домашните и од меѓународните експерти, тоа беше изменето веднаш по усвојувањето и останува жешка тема во јавните дебати до ден-денес.

Ограничувањето на слободата на говорот е долгорочен проблем во РМ,⁷² а тоа е очигледно во бројните судски постапки против новинарите од страна на влијателни јавни службеници. Значаен случај е оној на Томислав Кежаровски, новинар во дневниот весник „Нова Македонија“, осуден на 4,5 години затвор (Апелациониот суд ја намали казната на 2 години) за откривање на идентитетот на „лажен“ заштитен сведок.⁷³ Кежаровски напиша две статии во врска со истрагата за убиството во селото Ореше во 2005 година, за што беше обвинет дека го открил името на заштитениот сведок „Бреза“. Кежаровски се спротивстави на оваа изјава, наведувајќи дека не открил никакви информации за сведокот, туку, едноставно, фрлил светлина врз лажниот сведок и на сомнителниот полициски бизнис. Покрај тоа, една од теориите што преовладуваа беше дека Кежаровски бил наместен, бидејќи неговите истраги откриле празнини во истрагата за убиството на Никола Младенов, уредник во списанието „Фокус“. По две години затвор, Кежаровски беше ослободен.

Политичката криза во Македонија започна со пуштањето на аудио-материјали од страна на лидерот на опозицијата, Зоран Заев, што укажа на многу длабоко вкоренет проблем со прислушување. Од 2015 година, земјата влезе во политички ќор-сокак без функционална влада. По долг период на политички тензии и протести, кризата кулминира на 27. април. При обидот да се избере спикер, поддржувачите на ВМРО-ДПМНЕ упаднаа во Собранието и ги нападнаа членовите на коалицијата меѓу СДСМ, ДУИ,

70 Закон за медиумите (Службен весник на РМ бр. 184/2013).

71 Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Службен весник на РМ бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014).

72 Постојат голем број недостатоци во законот. Дефинициите не вклучуваат блогери и новинари кои работат во онлајн-медиумите, и со тоа тие не ги имаат истите права како и нивните колеги во други медиуми. Слободата на изразување може да се ограничи кога ограничувањата се во согласност со Уставот, но Уставот не дава јасна индикација што е ограничување на медиумите, што на крајот и дава на извршната власт слободен простор за толкување. Исто така, ограничувањето на слободата на говорот е оправдано кога се работи за националната безбедност, иако не постои јасна дефиниција за тоа што претставува закана, што исто така обезбедува многу простор за слободно толкување.

73 Притворени за заштита на јавниот интерес, MakDenes, достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/25097656.html>

БЕСА и Алијанса за Албанците во Парламентот, како и персоналот за обезбедување на Парламентот. По разрешувањето на кризата, Комисијата на ЕУ испрати експертска група која успеа да процени неколку области: следењето на комуникациите, судството и обвинителството, надворешниот надзор од независни тела, изборите и слободните медиуми. Обата извештаја, од 2015⁷⁴ и од 2017⁷⁵ година, забележуваат мало подобрување на медиумскиот пејзаж.

ЗАКЛУЧОЦИ

Концептот на ЈИ е широк, флуиден и постојано се менува. Тој има многу сличности низ литературата и честопати е поистоветуван со национален интерес и локален интерес. Историски гледано, тој произлегува од идеите за општо добро, општа волја, јавна корист и слично. Само преку суптилно толкување можеме да заклучиме дека ЈИ во модерното време се манифестира преку правото, создаден на таков начин, дефиниран и спроведуван од страна на државите и механизмите на владеење и управување. Во извесна смисла, ЈИ се формулира како „збир на права на...“ гарантирани за сите, со закон. Честопати, индивидуалните права гарантирани со истите прописи се ограничени во името на ЈИ, т.е. за да им се обезбедат исти или други права на многумина. Разбирањето на концептот на ЈИ еволуира со текот на времето преку ангажирање или исклучување на различни актери или сфери во општеството. Денес, се смета предуслов за формулирање и функционирање на националните држави во коишто ЈИ е одвоен од јавната сфера и од приватниот интерес.

Иако утврден со закон, јавниот интерес ретко (ако воопшто) е дефиниран со еден единствен акт на законодавство. Референците за јавен интерес се расфрлани во бројни законски акти. Владата како примарен претставник на извршната власт поднесува предлози за изготвување на закони и за креирање политики коишто влијаат врз целокупната благосостојба на граѓаните. Административните организации служат за да ги реализираат целите поставени во владините политики, да обезбедуваат услуги и да ги следат настаните, со што всушност го артикулираат јавниот интерес. Граѓанското општество обезбедува ефикасна улога на чувар во РМ, која мина низ турбулентен период во последните пет години. Се надеваме дека со последните промени на законодавната и на политичката сцена, граѓанските организации ќе имаат активна улога и ќе бидат вклучени во креирањето на политиките, како и во следењето на нивното спроведување, и ќе продолжат да го чуваат јавниот интерес. На крајот, на медиумската сфера ѝ се потребни значителни реформи, со вклучување на експерти и претставници на медиумите, подобрувања во правната рамка, приспособување кон потребите на медиумските чинители и поттикнување на истражувачкото новинарство.

74 The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2015. Пристапено на 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

75 The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2017. Пристапено на 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_ro_l_issues_for_publication.pdf

БИБЛИОГРАФИЈА:

1. "Annual Report from the Public-Sector Employee Register for 2016", (Skopje, Ministry of Information Society and Administration, Annual Report, 2017).
2. Biaocchi, G. "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance." *American Sociological Review* 68 (1) (2003): 52-74. Пристапено на 6 август, 2015. <http://www.jstor.org/stable/3088902>;
3. Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu. *The Complete Works of M. de Montesquieu*. Vol. 2. 4 vols. (London: T. Evans., 1777) Пристапено на 14 ноември, 2017. <http://oll.libertyfund.org/titles/838>.
4. Commission of Human rights 2000/64, Пристапено на 14.11.2017 ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-64.doc
5. Council of Europe (2012) European Convention on Human Rights, Strasbourg: European Court of Human Rights, Пристапено на 11.11.2017, www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
6. David Held, *Models of Democracy*. 3rd. (London: London School of Economics and Political Science, 1970).
7. Department for Cooperation with NGOs, at the General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia. 2017. Department for Cooperation with NGOs, at the General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia. Пристапено на 14 ноември, 2017. www.nvosorabotka.gov.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=78&Itemid.
8. Department in International Development, DFID (2008), <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/IA5.pdf>
9. Dragan Gocevski and Frosina Ilievska. *Deconstructing the Concept of Public Interest in the Republic of Macedonia (Ab)Use in the Name of Citizens*. Edited by Zaneta Trajkovska and Bojan Georgievski. (Skopje: Institute for Communication Studies School of Journalism and Public Relations, 2015.).
10. Драган Гоцевски, Неда Малеска Сачмароска, "How Big and What kind of Public Sector Do we Have in the Republic of Macedonia?" *An Analysis Public Sector Characteristics in Macedonia* (Skopje: Center for Change Management, 2017).
11. European Commission (2012) Charter of fundamental rights of EU, Пристапено на 11.11.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>
12. Geofry Edwards, "Defining the 'Public Interest'" (PhD diss., Griffith Universtiy, 2007).
13. Georgiea A. Persons, "Defining the Public Interest: Citizen Participation in Metropolitan and State Policy Making." *National Civic Review* (1990): 118-131;
14. Hamelink, C. J., & Nordenstreng, K. n.d. "Towards democratic media governance." In *Media between culture and commerce*, by E.De Bens (ed.), 225-240. Bristol: Intellect.
15. Го сакам ГТЦ: Со референдум против барокот, Akademik, достапно на: <http://www.akademik.mk/go-sakam-gtc-so-referendum-protiv-barokot/>, Пристапено на 14.11.2017.
16. Притворени за заштита на јавниот интерес, MakDenes, достапно на: <http://www.makdenes.org/content/article/25097656.html>
17. Kamat Sangeeta "The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era." (Review of International Political Economy 11 (1), 2004), 159.
18. Кристина Озимец, „Осми ден од шарената македонска револуција“ Deutsche Welle http://www.dw.com/mk/осми-ден-од-шарената-македонска-револуција/a-19199808?maca=maz-rss-maz-pol_makedonija_timemk-4727-xml-mrss

19. Machiavelli, Nicolo. *The Prince*. HTML. Translated by W. K. Marrison. Prods. John Bickers, David Widger and others. (The Project Gutenberg, November February. 2006), Пристапено на 14 ноември, 2017. www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm.
20. McQuail, D. *Introduction: The current state of media governance in Europe*. In G. Terzis (Ed.), (European media governance: National and regional dimensions, 2007), 17-25.
21. Mike Feintuck and Mike Varney. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. [Online]. 2nd ed. (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006), Достапно на: University Publishing Online.
22. Mitchell, R.K, Agle, B.R. et al. "Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts." (Academy of Management Review (22(4), 1997): 853-886.
23. Napoli, P.M. *Social media and the public interest: Governance of news platforms in the realm of individual and algorithmic gatekeepers*. (Telecommunications Policy, 2015).
24. Нурединоска, Е., Кржаловски, А. и Стојанова (2013) Trust is civil society. Available at: <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/istrazuvana-i-publikacii/istrazuvana/1436-doverbata-vo-gragjanskoto-opstestvo-2013.html>, Пристапено на 14.11.2017, 14.
25. Ogenenovska, S. 2015. *Report on the Enabling Environment for Civil Society Development in Macedonia*. Project report, Skopje: MCMS. Пристапено на 10 август, 2015. <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2015/izvestaj-za-ovozmozuvacka-okolina.pdf>
26. P. Oberg and K. Uba. "Civil Society Making Political Claims: Outcries, Interest Advocacy, and Deliberative Claims." *Public Administration Review (The American Society for Public Administration)* 74 (3) (2014): 413-422.
27. Post, J. E., Preston, L. E. et al. *Redefining the corporation. Stakeholder management and organizational wealth*. (Stanford: Stanford University, 2002).
28. Puppis, M. "Media Governance as a Horizontal Extension of Media Regulation: The Importance of Self- and co-Regulation." *Communication, Culture & Critique*, 3,(2010): 134-149.
29. Safege Baltija (Ed.) *Report on Centres of Government in the EU Member States, in Accordance with the Contract No. 76 of 8 October 2014 "Assesment of the opportunities to strengthen the centre of government"* (Eiropas Socialais Fonds, Valsts kanceleja, Sabiedribas integrācijas fonds, European Union, 2015)
30. Stephen M. King, Bradley S. Chilton, and Gay E. Roberts. "Reflections on Defining the Public Interest." *Administration & Society* 41 (8) (2010): 954-978.
31. The Commission for Organizations with Status of Public Interest, Пристапено на 14 ноември, 2017. <http://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/33>.
32. The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2017, Пристапено на 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf
33. The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2015, Пристапено на 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf
34. The Former Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues 2017, Пристапено на 14.11.2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

35. Обединети нации (1948) Универзална декларација за човековите права, пристапено на 10.11.2017, достапно на: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>
36. Успеавме! #pozdravplenumci, Fakulteti, достапно на: http://www.fakulteti.mk/news/15-02-24/uspeavme_pozdravplenumci.aspx
37. Светска банка "Defining Civil Society." (The World Bank, 2010). Пристапено на 28 август, 2015. <http://go.worldbank.org/4CE7W046K0>.
38. Заев и членовите на новата Влада се состанаа со 150 претставници на НВО секторот, АКО. Достапно на: <http://ako.mkзаев-и-членови-на-владата-остварија-ср/>, Accessed 14.11.2017
39. Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно право 2. издание, (Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, 2011).

ЦИТИРАНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав на Република Македонија, 1991 Службен весник на РМ Бр. 52/91 и соодветните амандмани;
2. Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ Бр. 52/2010, 135/2011).
3. Закон за аудио и аудиовизуелни услуги (Службен весник на РМ Бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014).
4. Закон за медиуми (Службен весник на РМ Бр. 184/2013).
5. Закон за здружени организации и здруженија на граѓани (Службен весник на РМ Бр. 32/83, 12/90).
6. Закон за Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ Бр. 59/00).



Кратка биографија

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

ПОЗИТИВНА VS. НЕГАТИВНА (ЕКОНОМСКА) НЕЕДНАКВОСТ: КОГА НЕЕДНАКВОСТА Е ПРОБЛЕМ И КАКО ДА СЕ АДРЕСИРА ПРОБЛЕМОТ ВО МАКЕДОНИЈА

Македонија не е имуна на светските трендови. Дебатата за економската (доходовната) нееднаквост пополека станува центар на вниманието и во нашите политички и интелектуални кругови, особено по доаѓањето на социјал-демократите на власт, во мај 2017 година.¹ Сепак, постои чувство дека дебатата не е соодветно вработена на начин којшто овозможува јасност

¹ Една од првите публикации што ги објави Министерството за финансии по смената на власта е токму за доходовната нееднаквост во Македонија: <http://www.finance.gov.mk/files/neednakvost.pdf>. Оваа студија не е предмет на посебна дискусија, но заслужува краток коментар, барем во фуснота. Имено, првичното чувство е дека станува збор за документ којшто е повеќе карактеристичен за левичарска НВО отколку за државното Министерство за финансии (за споредба, видете ги, на пример, анализите и статистиките за нееднаквоста што ги објавува Министерството за финансии на Велика Британија: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householddisposableincomeandinequality/financialyearending2016>). На пример, прикажани се екстремни примери коишто не се ни приближно претставителни за целата струка/сектор, во кои менаџерот има висока плата наспроти останатите вработени во фирмата (за пример е земено некое новинско-издавачко претпријатие во којшто месечниот доход на менаџерот бил 21.000 евра). Или, пак, се прикажуваат движења на нееднаквоста за период од 1-2 години, период којшто е прекраток за каква било индикација, а не пак за посериозен заклучок. Со други зборови, според нас, презентацијата е многу повеќе политички памфлет што треба однапред да легитимира одредени левичарски редистрибутивни политики, отколку објективен сеопфатен приказ на состојбите со нееднаквоста во земјата.

за моралните импликации² и економските политики за адресирање на овој предизвик, што пак е вообичаено кога одредени важни прашања почнуваат да се анализираат и да се дискутираат во јавноста. Недостатокот на концептуална и логичка ригорозност, анализи и, воопшто, соодветни податоци, може да води кон очајни повици за брзи (и генерално непоткрепени) политики коишто лесно можат да доведат до негативни последици за економскиот развој и за слободите на граѓаните. Недостасува дистинкција кога нееднаквоста е позитивна, природна и посакувана – а кога е негативна, што пак директно влијае на прашањето дали и кога нееднаквоста е проблем што бара *политички решенија*.³

Во есејот што следува, ќе се обидеме да ја врамиме дебатата во соодветен контекст, надевајќи се дека со тоа ќе помогнеме кон минимизирањето на „идеолошкиот шум“ и поставување на фокусот кон соодветни политики коишто ќе ја намалат нееднаквоста, а притоа нема негативно да влијаат врз економскиот раст, инвестициите и економските слободи на граѓаните.

■ ДА ЖИВЕЕ РАЗЛИЧНОСТА!

„Ако луѓето беа мравки, сите идентични една со друга, никој воопшто немаше да го интересира човековата слобода“.

Ротбард, Мареј: Слобода, нееднаквост, примитивизам и поделба на трудот, 1970

Модерните општества се изградени околу либералната идеја за основните човекови права и слободи – дека секој човек е уникатен, со универзален сет на вродени права и слободи коишто државата треба да ги заштити (и особено, самата да не ги ограничува). Уникатноста на луѓето – нивните различни интереси, вкусови и способности – неизбежно води и кон економски разлики коишто во слободно и пазарно општество (!) ја рефлектираат оваа различност, продуктивноста и придонесот на секој кон општото добро (т.е. севкупниот просперитет и економски развој).

Нееднаквоста не е неморална и економски штетна сама по себе. Фактот што слободните луѓе не се еднакви (во економска смисла) е природен и

2 Имајќи предвид дека темата на есејот е, пред сè, од економска природа, нема да се осврнуваме премногу на моралните прашања. Само во оваа фуснота ќе напоменеме дека постојат сериозни морални прашања кој и што воопшто смее да се „редистрибуира“, и ова прашање е далеку од затворено. Редистрибутивните политики навлегуваат во економските слободи и во основното човеково право (правото на сопственост и слободно располагање со него), без разлика дали тие се „леgitимирани“ од барањата на мнозинството низ демократските процеси. Поборниците на политиките за намалување на економската нееднаквост едноставно претпоставуваат дека имаат право (преку државата) да ги реинжинираат приходите на другите луѓе и дистрибуцијата што произлегува од слободните избори на луѓето. Повеќе за оваа тема, со про и контра ставови, видете ја дебатата организирана од Институтот „Като“ – “When Does Inequality Matter”.

3 Не бара секој проблем политички решенија. На пример, можеме да организираме наградна трка за средношколци и 10 пати да победи истото дете, сосема праведно. Наградите биле заслужено освоени. Можеби ќе бидеме разочарани и би биле посреќни ако наградите ги освојат повеќе деца, но не би барале од директорот да одземе дел од наградите и да ги даде на другите деца. Не сè што е посакувано е и праведно. И обратно.

позитивен. Едноставно, економијата не е т.н. нулта сума и богатството не е ограничено – во слободната пазарна економија успехот на едни граѓани не е на сметка на другите и „питата“ (може и најчесто) расте.⁴ Успехот на голем број претприемачи, инвеститори и иноватори ги зголемува можностите и богатството на останатите граѓани!⁵ Успешните можат да се збогатат и енормно (иако богатите не се хомогена група низ константен временски период), но истовремено се подобрува квалитетот на животот на мнозинството граѓани (често не сме ни свесни во која мера – на пример, еден сопственик на стандарден смартфон во џебот има пристап до бесплатни апликации коишто вредат над 900.000\$⁶).

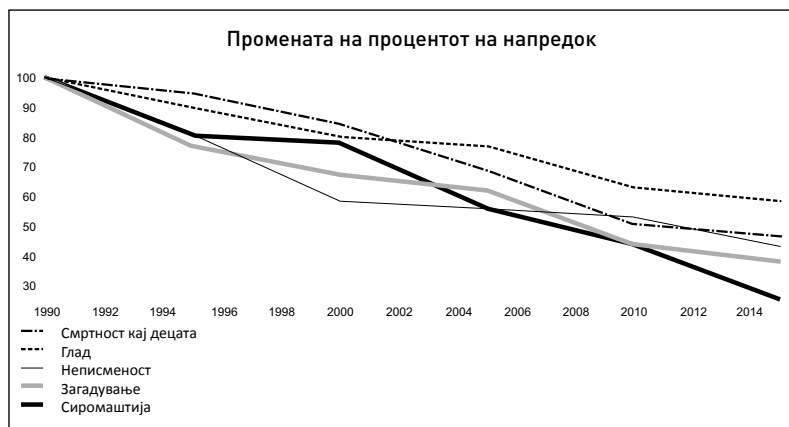
БОГАТИТЕ СЕ БОГАТАТ, А СИРОМАШНИТЕ ОСИРОМАШУВААТ? НЕ БАШ. СВЕТОТ ОДИ НАПРЕД – И ПРИДОБИВКИТЕ ОД ПРОСПЕРИТЕТОТ ГИ ЧУВСТВУВАМЕ СИТЕ

На глобално ниво, според податоците од Светската банка, глобалната сиромаштија за првпат во историјата на човештвото е спуштена на 10%, вртоглав пад во однос на тоа кога процентот на луѓе кои живееле со 1,90 долари дневно бил над 40% во 1981 година. Изразено во бројки, тоа значи дека над 1 милијарда луѓе само во последните 20 години излегле од екстремна сиромаштија. Главната заслуга, според мнозинството економисти, се должи на економскиот раст придвижен од пазарните економии и на отворената глобална трговија.⁷

- 4 Кит Хенеси од Институтот „Хувер“ одлично ја објаснува оваа т.н. заблуда на фиксна „пита“ (fixed pie fallacy): „Метафората за питата која што ја претставува економијата е шетна и ја насочува дискусијата на погрешна страна, особено ако економскиот развој ни е висок приоритет... делењето на питата е игра во којашто некој секогаш мора да изгуби за друг да добие, погрешна метафора што претпоставува дека ако парчето на едно лице се зголеми, ќе се намали парчето на друго лице. Несоодветната метафора и лошата логика што неа ја следи, води кон заклучокот дека кога богатите имаат поголем дел од економијата, тоа е „на сметка на другите“ кои се пониско на доходовната скала... Цветна градина е подобра метафора за разбирање на економскиот развој и на доходовната распределба. Цветето расте во зависност од неговите индивидуални карактеристики и конкретното семе... брзиот раст на сончогледот во едниот крај на градината воглавно не е на штета на лалето што се мачи да расцвете на другиот крај. Сончогледот може да има предности коишто лалето ги нема, дури и некои што не би ги сметале за „фер“, но брзорастечкиот сончоглед не го „краде растот“ од лалето. Цветињата ќе цветаат на различен начин и со различна брзина поради илјадници различни причини“. Hennessey, Keith: Metaphors matter – the economy is a garden, not a pie, 2014.
- 5 Ако се погледнат податоците од Светската банка за коефициентот Џини (<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries>), повеќето развиени земји покажуваат слична слика – намалување на сиромаштијата, и покрај зголемувањето на нееднаквоста, односно сите групи на граѓани имаат подобрување на животниот стандард. Најинтересен пример е Кина, која во 1990 г. има Џини-коефициент од 32,43, а денеска 42,06, иако истовремено делот од населението што живее со помалку од 1,25 долари дневно се намалил од 60,18% во 1990, на само 11,8% денеска.
- 6 Види го одличниот есеј на Isaac Morehouse: Why I Don't Care About Income Inequality.
- 7 Трговијата како удел во глобалниот БДП е зголемена од околу 30% во 1988 година, до околу 50% денеска. Во истиот период, просечниот приход глобално е пораснат за 24%, глобалната сиромаштија е намалена на 10% и доходот на најсиромашните 40% од светското население е зголемен за речиси 50%. Види во Milanovic, Branko&Lakner, Christoph: Global Income Distribution - From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession, Dec. 2013, p. 10

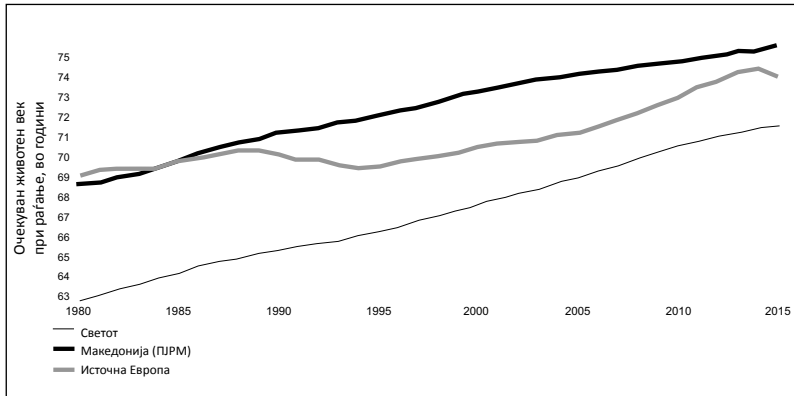


Ова се случува истовремено со подобрување на речиси *sime* индикатори за квалитетот на животот, без разлика дали станува збор за смртност на новороденчињата, сиромаштијата, индикатори за загаденост на животната средина, итн.!



Извор: Humanprogress.org, врз основа на податоци од Светска банка

Како резултат, животниот век од 1980 година до денес, на глобално ниво, е зголемен од 63 на 71-годишна просечна возраст (во Македонија, за истиот период, просечниот животен век е зголемен од 68 на 75 години).



Извор: Humanprogress.org, врз основа на податоци од Светска банка

Дури и во Македонија, денеска имаме подобро опремени домаќинства (пр. од приказот подолу може да се забележи дека во споредба со 1995 година, денеска домаќинствата се подобро снабдени со трајни потрошни добра за ~20-30% за секој производ!), пристап до интернет по релативно ниска цена, паметни телефони коишто се помоќни од најдобрите компјутери пред 90-тите (пр. во 2000 година само 5,2% од домаќинствата имаат мобилен телефон; денеска е над 82%), итн. Не само што имаме висока навлезеност, во речиси секое домаќинство, на голем број производи коишто го подобруваат домувањето, туку тие се полесно достапни ако се земе предвид часовите работно време потребно да се одработи за да се купи единица производ.

Снабденост на домаќинствата со трајни потрошни добра (структура)

	1995	2010
Фрижидер	93.8	98.9
Машина за перење	65.6	89.4
Машина за миење садови	3.1	11.6
ХИ-ФИ музички уреди	11.0	27.2
Телевизор, црно бел	22.7	2.2
Телевизор во боја	76.0	97.2
Патнички автомобил	46.4	52.6

Потребно работно време за купување на единица производ				
	1992		2010	
Јаболко, кг		32 "		17 "
Портокали, кг	1 ч	34 "		22 "
Свежа пастрмка, кг	6 ч	48 "	2 ч	4 "
Леб од брашно тип 500, кг		44 "		20 "
Јунешко месо без коски, кг	6 ч	31 "	2 ч	36 "
Масло за јадење (рафинирано), л	2 ч			37 "
Кафе пржено, кг	1 ден	2 ч	2 ч	42 "
Спортски патики	8 дена	5 ч	3 дена	5 ч
Дневен весник		24 "		7 "
Претплата на карта за превоз во град	3 дена		1 ден	6 ч

Висината на платите и цените влијае на потребното време за да се купи некој производ или да се плати некоја услуга. Во 2010 година, во споредба со 1992, времето потребно за да се купат производите значително опадна.

Извор: Државен завод за статистика „20 години независна Македонија“, 2015, стр. 24.⁸

Намерата на овој дел е чисто да прикажеме дека во пазарна економија (макар и ограничена), успехот и збогатувањето на одредени граѓани не е на штета на останатите. Сосема напротив. Од (пазарниот!) успех на едни граѓани, придобивки имаме сите. Треба да се има предвид големата слика. Фокусот на економската нееднаквост *сам по себе* креира голем ризик да се одвлече вниманието од главната цел – а тоа е генерално подобрување на животниот стандард и особено, зголемување на можностите за посиромашните слоеви.

ДВА ТИПА НА НЕЕДНАКВОСТ

Според Џини-индексот, САД има слично ниво на нееднаквост со Гана.⁹ Од друга страна, пак, според Индексот за човековиот развој на Обединетите нации – релативно сеопфатен индикатор за генералната благосостојба – Гана се наоѓа на 136. место од 177 земји, додека пак САД е на 12.¹⁰ Очигледно, земено како изолиран индикатор, нееднаквоста не ни кажува речиси ништо корисно. Сиромашните и средната класа може да имаат солиден живот и можности за социјална мобилност и во земји со висока нееднаквост (пример САД), и обратно – да имаат мизерен живот и ограничени можности во земји со висока еднаквост (пример Етиопија). Механизмите што ја креирале нееднаквоста можат да бидат сосема различни. Впрочем, токму главното прашање околу коешто треба да се води дебатата за економската нееднаквост е во тоа *како се создава богатството*

8 Податоците од ДЗС за 2016 година (<http://www.stat.gov.mk/Publikacii/SG2017/08-PrihodiPotrosCeni-IncomeExpPrices.pdf>, стр. 317) покажуваат уште позначајно подобрување на генералните состојби.

9 Примерот е преземен од Wilkinson, Will: Thinking Clearly about Economic Inequality, CATO Institute, June 2009, стр. 10

10 *ibid*, p.10 („Бидејќи САД и Гана имаат исто ниво на измерена доходовна нееднаквост, можеме да бидеме сигурни дека огромните системски разлики во квалитетот на институциите, кој создава драматични разлики во богатството, здравјето, образованието и, генерално, просперитетот меѓу двете земји, може да произведе исто така ист математички сооднос меѓу богатите и сиромашните.“)

(„изворите на нееднаквоста“).¹¹ Покрај моралните импликации, економските импликации од ова прашање се исто така огромни.

Политичкиот социолог Франц Опенхајмер во своето дело „Државата“ (The State), од далечната 1914 година, зборува за два дијаметрално спротивни начини на коишто човекот создава (богатство, сфатено во поширока смисла): економски/пазарен и политички начин.¹² Едниот начин е кога претприемачите, иноваторите, инвеститорите и другите граѓани пазарно го создаваат своето богатство преку ефективно задоволување на потребите на другите граѓани, на отворени и слободни пазари. Нивното богатење има позитивно влијание врз севкупниот економски раст и води кон зголемување на расположливото богатство во земјата и на можностите за другите граѓани и фирми. Сите профитираат од нивниот успех! Нееднаквоста којашто се создава во овој процес е „природна“ и „креира поттици за луѓето да напредуваат, ризикуваат, штедат и да инвестираат со цел да успеат во својот живот. Придобивките од доброто образование и диференцијацијата во платите може да поттикне акумулација на човеков капитал и економски развој, без разлика што ќе води и кон зголемена нееднаквост. Особено за земји во развој [како Македонија], овозможувањето на одредени поединци да акумулираат капитал создава можност да се формираат бизниси и да се преземе ризик каков што мнозинството граѓани не можат да преземат, барем во првите фази на развојот“.¹³ Ваквата нееднаквост влијае исто така позитивно на економскиот развој, преку обезбедување поттик за иновации и претприемништво.¹⁴ Од друга страна, пак, политичкиот начин (познат во терминологијата и како *кронизам*), што во суштина не подразбира создавање нова вредност, туку трансфер на ресурси (редистрибуција и ренти), преку лобирање за субвенции, специјални поволности, тендери, антиконкурентска заштита, итн. Едноставно, користење/злоупотреба на државниот механизам за приватна корист. Ваквата нееднаквост освен тоа што има морални импликации, исто така негативно влијае и врз економскиот раст, степенот на инвестиции, креира економска непредвидливост, корупција и недоверба во системот, и ги ограничува можностите за развој и изборот на останатите граѓани и фирми.¹⁵

11 Видете во Bagchi, Sutirtha and Svejnar, Jan: Does Wealth Inequality Matter for Growth - The Effects of Billionaire Wealth, Income Distribution and Poverty, November, 2013, стр. 2, каде што се тврди дека со чест на исклучоците, стручната литература во оваа област „недоволно ги зема предвид изворите на нееднаквоста... ги игнорира разликите во начините на креирање на богатството [дали е чесно, преку корупција, авторитаризам, политички врски или пак пазарно] и ги испитува ефектите од агрегатните индикатори на нееднаквоста врз економскиот раст“.

12 Исто видете и кај Clemens, Jackson: How Income and Wealth are “earned” Matters in Understanding Inequality, Fraser Institute, Canada, July 2016, каде што двата типа на нееднаквост ги нарекува merit based inequality and crony based inequality.

13 IMF Discussion Note: Causes and Consequences of Income Inequality, A Global Perspective, June 2015.

14 Baro, Robert: Inequality and Growth in a Panel of Countries, Journal of Economic Growth 5, 2000, p. 5-32

15 S, Claessens and E. Perotti: Finance and Inequality, Channels and Evidence, Journal of Comparative Economics 35, 2007, p.748-73.

Кога дебатата ќе се врами на овој начин, веднаш станува очигледно дека адресирањето на нееднаквоста ќе бара различни политики од оние коишто генерално се промовираат и кои се генерално насочени кон казнување на успехот и обична редистрибуција. Или поинаку кажано, ако се занемари оваа суштинска и концептуална разлика во начинот на создавањето на нееднаквоста, ќе се промовираат политики коишто можат негативно да влијаат врз економскиот развој, без притоа воопшто да го адресираат изворниот проблем!¹⁶

КАКО ДА СЕ НАМАЛИ (ЛОШАТА) НЕЕДНАКВОСТ ВО МАКЕДОНИЈА?

„Нееднаквоста, едноставно, не падна од небо. Беше создадена... Преку разбирање на изворите на нееднаквоста, можеме подобро да ги разбереме трошоците и предностите од нејзиното намалување. Во голема мера, нееднаквоста денеска е резултат на владините политики...“.

Џозеф Стиглиц, *Цената на нееднаквоста*, 2012

На кратко, во претходниот дел се обидовме да појасниме две работи: 1) дека има концептуална и суштествена разлика (и морална и економска) на кој начин некој се стекнал со богатство – пазарно и чесно или со политички привилегии и/или корупција; и 2) економијата може да се развива, и квантитативно и квалитативно, на начин кој овозможува просперитет, и во систем во којшто богатењето на едни граѓани не е на сметка на другите. Во овој дел ќе дискутираме за неколку политики коишто би ја минимизирале лошата/негативната нееднаквост со најголемо влијание, односно би имале влијание преку системски реформи што имаат потенцијал целосно да ја променат играта на долг рок.

¹⁶ На пример, видете во Apergis, Nicholas and Dincer, Oguzhan: Economic Freedom and Income Inequality Revisited – Evidence from a Panel Error Correction Model, каде што доаѓаат до заклучокот дека „високата нееднаквост може да доведе до примена на редистрибутивни политики коишто би влијаеле негативно на економските слободи. Како што се намалува економската слобода, се зголемува нееднаквоста. Со други зборови, возможно е државите да западнат во опасен круг на висока нееднаквост и тешка редистрибуција [и со намалени економски слободи и можности: н.з.]. Исто во Easterly William: Inequality does cause underdevelopment“, Journal of Development Economics (84:2), 2007 заклучокот е дека „се создава конфузија во теоретските и емпириските анализи на нееднаквоста меѓу она што би го нарекол структурна наспроти пазарна нееднаквост. Структурната нееднаквост рефлектира историски настани како освојување, колонизација, ропство и дистрибуција на земја или капитал од страна на државата или колонијалните сили; креира елити преку непазарни механизми. Пазарните сили, пак, исто така водат до нееднаквост, но единствено бидејќи успехот на слободен пазар е секогаш различен во зависност од способностите на поединецот, карактеристиките на регионот, фирмите и индустриите. Само структурната нееднаквост е, без сомнеж, негативна за економскиот развој; пазарната нееднаквост има мешани ефекти – теоретски може да има негативни ефекти, но ако таа се елиминира, очигледно ќе има негативни ефекти за развојот и поттиците“.

ВРАЌАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО СОГЛАСНО ПРЕПОРАКИТЕ ОД ИЗВЕШТАЈОТ НА ПРИБЕ

Политичката криза во Македонија извади на виделина сериозни проблеми во политичко-правниот систем на земјата. Постојат сериозни и основани сомневања за сторени тешки кривични дела од претходната власт, преку злоупотреба на јавните овластувања, политичките процеси и државните институции за лична корист, *rent-seeking* и монополизација на политичката моќ. Како резултат на тоа, со посредство на Европската Унија и со учество на главните политички чинители во земјата, се формираше и посебно Специјално јавно обвинителство за да ги истражи сомнежите за „заробена држава“. Сето ова беше потврдено и од страна на правниот експертски тим испратен од ЕУ, предводен од Прибе, кој утврди „системски недостатоци во владеењето на правото“ во Македонија.¹⁷

Богатата литература во оваа сфера укажува на сериозно негативно влијание од „политички создаденото богатство“ врз нееднаквоста, економскиот развој и можностите на другите (на страна неморалноста).¹⁸ Ваквото негативно влијание е преку голем број канали – од влијание врз даночниот систем и законите (вклучувајќи кај нас и воопшто неплаќање на даноци, со премолчена согласност од вработени во УЈП¹⁹) или злоупотреба на средствата за социјална помош²⁰, или, пак, генерално намалување на јавните средства, вклучително и оние што може да се искористат за образование или за здравство, од коишто се зависни особено најранливите категории на граѓани, итн.²¹ Уште поважно, нееднаквоста е со најсилно негативно влијание врз економскиот развој во оние земји со слаб систем на владеене на правото и заробени институции (категоризација во којашто ние дефинитивно спаѓа(в)ме).²²

Ова е почетната точка од којашто треба да почне која било (суштинска) анализа и препораки на политики за адресирање на предизвикот на нееднаквоста во Македонија. Извештајот на Прибе и „бомбите“ на тогашната опозиција се одличен индикатор дека нееднаквоста во Македонија во голема мера се должи на крони-елементите инкорпорирани

17 Извештајот на Прибе (Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues, 2017) утврдува системски проблеми со владеене на правото, заработување на државата од партијата, правна несигурност, итн. Во првиот извештај од 2015, истата оваа група забележа дека иако не е фокус на групата, „корупцијата е најсериозниот проблем со којшто се соочува земјата“. Системските недостатоци во владеене на правото во Македонија воде кон некажност и овозможување на „директна вмешаност на високи владини функционери и партиски функционери во нелегални активности, вклучително и... корупција, конфликт на интереси, учени и изнудувања, тешки прекршувања на процедурите за јавни набавки со цел стекнување недозволени профит, непотизам“, итн.

18 Sutintha and Jan: Does Wealth Inequality Matter for Growth - The Effects of Billionaire Wealth, Income Distribution and Poverty.

19 <http://www.mrt.com.mk/node/42435> („37 фирми не плаќале данок“ – свесно биле отстранети од системот за присилна наплата на данок на добивка, и со тоа биле затаени милионски суми...).

20 <http://tocka.com.mk/vesti/247934/carovska-pocnata-e-istraga-za-finansiski-zloupotrebi-vo-centrite-za-socijalna-rabota>

21 Повеќе за каналите на влијание видете во Gupta, S et al: Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty, Economics of Governance, IMF, Vol. 3, 2002, pp.23-45.

22 Begovic, Boris: Economic Inequality and Corruption, p. 8

во економскиот и политичкиот модел на земјата, а не на пазарните механизми. Намалувањето на корупцијата и политичката моќ да се влијае врз економските текови значително ќе влијае врз намалувањето на нееднаквоста и сиромаштијата.

МИНИМИЗИРАЊЕ НА КАНАЛИТЕ ЗА ПОЛИТИЧКИ ПРИВИЛЕГИИ И РЕНТИ

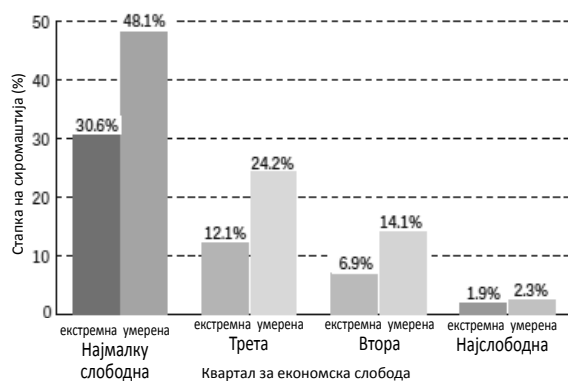
Враќањето на основните елементи од системот на владеење на правото ќе оневозможи значителен дел од активностите за корупција, злоупотреба на системот и rent-seeking, но легалните канали за политички привилегии, лобирања и субвенции ќе останат. Само половина од работата ќе биде завршена. Постои богата литература и емпириски истражувања за ефектот на кронизмот врз економскиот развој и нееднаквоста. Барьерите за влез на одредени пазари коишто обезбедуваат ексцесивни стапки на профит / поврат на капитал само за играчите кои се веќе внатре, ќе останат, ограничувајќи ја конкуренцијата и изборот на граѓаните.

Имајќи предвид дека постои сериозен недостаток на ваков тип на анализи во Македонија, најефикасно би било ако се формира специјален владин тим којшто ќе има задача да ги анализира отвореноста на пазарите и начинот (не на стекнување туку) на задржување на богатството на најбогатите 1%. Постои голема веројатност дека дел од нив се добро заштитени од конкуренција и имаат ексклузивни привилегии (corporate welfare) од државата коишто треба да се укинат со цел прелевање на ефектите од развојот на овие сектори кон вработените и потрошувачите. Ова треба да следи со паралелни политики за зголемување на транспарентноста на јавните набавки (и генерално ограничување на улогата на државата во економијата), мораториум на вработувања во државниот сектор додека целосно не се реформираат процесите и не се врати довербата на граѓаните во институциите, и сл.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА НА ТРГОВИЈАТА И НА ПАЗАРИТЕ

Најпрво, важно е да се истакне дека се недвосмислени емпириските податоци дека земјите со полиберални пазари и слободна трговија не се само попросперитетни, туку претставуваат и подобро место за живеење и за сиромашните граѓани. Според последниот годишен извештај за економските слободи на Институтот „Фрејзер“, најсиромашните групи на граѓани имаат повисоки приходи во најслободните земји, каде што и генерално има многу пониска сиромаштија.

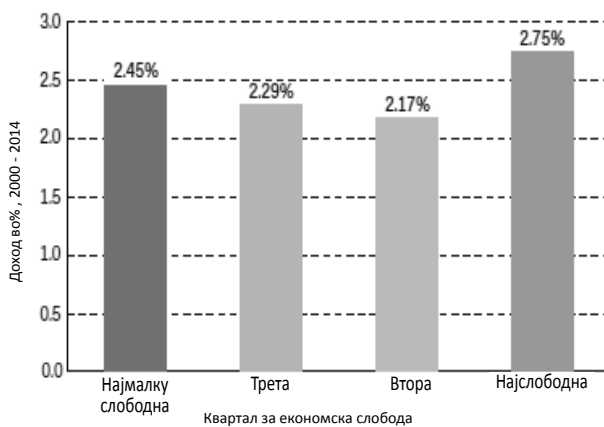
Економска слобода - екстремни и умерени стапки на сиромаштија



Забелешка: Екстремната стапка на сиромаштија е процент на населението што живее со 1,90 долари на ден; умерена стапка на сиромаштија е процент на населението што живее со 3,10 долари на ден, во 2011 постојан паритет на куповна моќ - прилагодени долари.

Извор: Gwartney, Lawson and Hall, 2015, Економска слобода на светот: 2015 *Годишен извештај*; Светска Банка, 2016, Индикатор на свтскиот развој, за детали види Connors, 2011.

Економска слобода и доходот на најсиромашните 10%



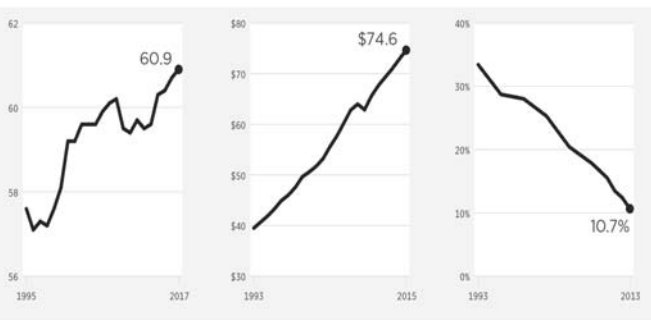
Извор: Gwartney, Lawson and Hall, 2015, Економска слобода на светот: 2015 *Годишен извештај*; Светска Банка, 2016, Индикатор на свтскиот развој

СО ЗГОЛЕМУВАЊЕТО НА ЕКОНОМСКАТА СЛОБОДА, ГЛОБАЛНАТА ЕКОНОМИЈА СЕ ШИРИ И СЕ НАМАЛУВА СИРОМАШТИЈАТА

Просечен резултат во индексот на економска слобода

Глобален БДП, во трилиони американски долари во 2010 година

Процент на глобално население во сиромаштија



Извор: Тери Милер и Антони Б. Ким, 2017 Индекс на економска слобода (Вашингтон: Фондација Херитиџ, 2017), <http://www.heritage.org/index.org/index>; Светска Банка, Светски индикатори за развој, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (пристапено декември 16, 2016); и Светска Банка, PovcalNet, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx> (пристапено декември 16, 2016). Некои бројки се интерполирани.

Промовирањето отворени и слободни пазари е најдемократскиот и ефективен начин за да се адресира проблемот со концентрацијата на моќ на политичарите и фирмите блиски со нив, и статус-кво ситуацијата, и воедно да се влијае позитивно за намалување на економската нееднаквост на среден и на долг рок²³. За оваа цел, потребно е повторно во Македонија да се рестартира со проектот за регулаторна гилотина, со цел да се олеснат условите за отворање нови бизниси, нови работни места, и тие да имаат колку што е можно помал регулаторен товар со цел да ги фокусираат своите напори кон задоволување на клиентите. Овој проект треба да се прошири и на оние политики коишто влијаат врз надворешната трговија (укинување/ намалување на царини и други давачки што влијаат врз трговијата). Примерот на Хонг Конг, каде што нема никакви бариери за трговија (ниту царини за увоз ниту царини за извоз, освен дозволи за одредени, внимателно одбрани производи, едноставно поради исполнување на здравствени и безбедносни стандарди) треба внимателно да се проучи и да се примени соодветно во нашиот случај.

²³ J.R. Clark: The Impact on Economic Growth, Tax Policy and Economic Freedom on Income Inequality, The Journal of Private Enterprise, Fall 2008

УКИНУВАЊЕ ИЛИ СТОПИРАЊЕ НА МИНИМАЛНАТА ПЛАТА – И НАОЃАЊЕ СООДВЕТНИ АЛТЕРНАТИВИ ЗА ПОКАЧУВАЊЕ НА ДОХОДОТ НА НАЈНИСКО ПЛАТЕНИТЕ РАБОТНИЦИ

Иако во економските кругови се води отворена дебата за ефектите од минималната плата, постои силен консензус дека таа има негативни ефекти токму врз вработувањето на најранливите групи на граѓани.²⁴ Имајќи ја предвид состојбата во Македонија, каде што вработувањето и сиромаштијата се клучни предизвици (а не самата нееднаквост!), очигледно е дека минималната плата може да има сериозни негативни ефекти врз вработувањето на оние што се најризични групи. Но, да се отргнеме од теоријата и да се осврнеме конкретно на случајот на Македонија.

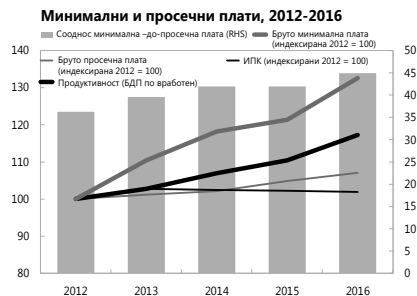
Имено, во последниот извештај на Меѓународниот монетарен фонд за макроекономските состојби во Македонија, објавен во ноември 2017 година, се наведува дека „*понатамошното покачување на минималната плата претставува ризик за конкурентноста и може да ја влоши регионалната невработеност*“. Во извештајот се наведува дека минималната плата е номинално покачена во периодот 2012-2016 година, за 32%, во споредба со продуктивноста и инфлацијата во истиот период. На износ од 45% од просечната плата, минималната плата е висока. Тоа само по себе, секако, не е проблем, но ММФ наведува дека понатамошното покачување „*може да ја намали вработеноста меѓу оние со ниски вештини, особено во секторите каде што голем процент од вработените земаат минимална плата*“. Поголем проблем е тоа што повисоката минимална плата може да ја загрози конкурентноста на индустриите коишто се трудово-интензивни и извозно ориентирани, што во крајна линија ќе ги загрози работните места на самите вработени.

24 Видете го одличниот преглед на стручната литература на темата од страна на Neumark, David & Wascher, William: Minimum Wages and Employment - A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, Foundations and Trends in Microeconomics, vol. 3, no. 1+2, pp 1-182, 2007 („значително мнозинство од трудовите што ги анализиравме имаат релативно конзистентен заклучок дека минималната плата има негативни ефекти врз вработувањето. Дополнително, меѓу оние трудови што се сметаат за најкредибилни, речиси сите укажуваат на негативни ефекти врз вработувањето, како во САД, така и во други земји. ... забележавме многу малку – ако и воопшто – студии коишто даваат убедливи докази за позитивните ефекти кон вработувањето од минималната плата. И второ, студиите што се фокусираат на најмалку вештите групи на работници имаат убедливи докази за силни негативни ефекти токму врз овие луѓе.)

ПЈР Македонија: Проценка на ниво на минимална плата

Минималните плати брзо се зголемија во однос на продуктивноста и инфлацијата ...

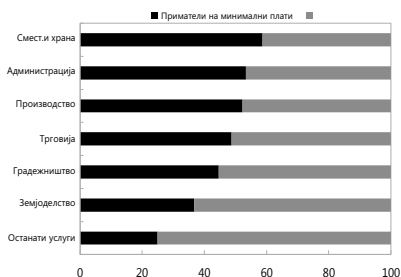
Споредено со другите европски земји во развој, минималната плата во однос на приходот по глава на жител е една од највисоките.



Понатамошните зголемувања би можеле негативно да влијаат врз вработувањето во секторите кои се потпираат на работници со ниски квалификации ...

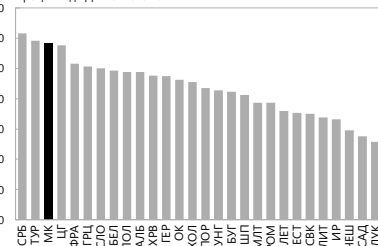
Минимални плати, 2013 година

(Процент на вработени во секторот)



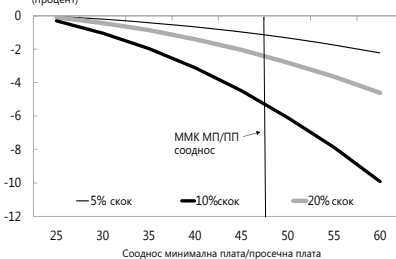
Најнови плати

Процент од БДП по глава на



... како и младински работници

Влијание на зголемувањето на минималните плати за вработување на младите, Квадратична спецификација 1 / (процент)



Извори: Еуростат; Светски економски преглед; Државен завод за статистика на Република Македонија; и пресметки на ММФ. 1 / Примерокот вклучува 17 земји од Централна и Источна Европа во периодот 2000-15. Извор: Извештајот на ММФ за Република Македонија, ноември 2017, стр. 21

Извор: Извештајот на ММФ за Република Македонија, ноември 2017, стр. 21

Популистички решенија и брзи политики без сеопфатни анализи и широка дебата за стручната и општата јавност не само што нема да ги поправат состојбите, туку и возможно е да имаат сериозни негативни нус-ефекти, особено врз најранливите групи на работници во земјата. Потребно е да се најдат соодветни алтернативи коишто нема да имаат негативен ефект врз вработувањето (или да вршат сериозен притисок врз Буџетот ако покачувањата се финансираат со субвенции), особено што во Македонија, според процените на ММФ, дури 70% од сиромашните не се афектирани од оваа политика бидејќи се невработени или работат во „сивиот“ сектор.²⁵ Даночни ослободувања на одреден ограничен износ којшто фирмите би го

25 „Неефективното таргетирање на сиромашните семејства не укажува на тоа дека повисоката минимална плата, генерално, не им помага на сиромашните. Аргументот е дека за секој долар кар за сиромашните семејства има поголем бенефит за несиромашните семејства. Ова ја прави минималната плата неефективна редистрибутивна политика“. Neumark, David: Reducing Poverty via Minimum Wages, Alternatives, Federal Reserve Bank of San Francisco, December 28, 2015

искористиле за покачување на плати, или пак зголемувањето на даночниот кредит, се можни алтернативи.²⁶

| ЗАКЛУЧОК

Во овој есеј аргументиравме зошто економската нееднаквост не е морален проблем *сам по себе*, дека економската нееднаквост е инхерентна карактеристика на слободно општество, којашто ги рефлектира различностите во интересите, способностите (среќата, итн.) на луѓето и дека клучниот проблем е во начинот на којшто се создава нееднаквоста (политички или пазарно). Без адресирање и затворање на „вентилот“ на кронизмот и специјалните привилегии, суштински проблемот со нееднаквоста не може да се помрдне од мртва точка. Популистичките политики како што е минималната плата или слични редистрибутивни политики можат само да го влошат проблемот, особено ако се имаат предвид одредени структурни и системски поставености на економско-политичкиот модел во Македонија.

| БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] Apergis, Nicholas and Dincer, Oguzhan: *Economic Freedom and Income Inequality Revisited – Evidence from a Panel Error Correction Model*, Contemporary Economic Policy, 28 March, 2013
- [2] Bagchi, Sutirtha and Svejnar, Jan: *Does Wealth Inequality Matter for Growth - The Effects of Billionaire Wealth, Income Distribution and Poverty*, Research Briefs in Economic Policy n. 36, CATO Institute, November, 2013
- [3] Baro, Robert: *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Journal of Economic Growth 5, 2000
- [4] Begovic, Boris: *Economic Inequality and Corruption*, Digital Library on Democracy, 2006
- [5] Clemens, Jackson: *How Income and Wealth are “earned” Matters in Understanding Inequality*, Fraser Institute, Canada, July 2016
- [6] Claessens and E. Perotti: *Finance and Inequality, Channels and Evidence*, Journal of Comparative Economics 35, 2007
- [7] Gupta, S et al: *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty*, Economics of Governance, IMF, Vol. 3, 2002
- [8] J.R. Clark: *The Impact on Economic Growth, Tax Policy and Economic Freedom on Income Inequality*, The Journal of Private Enterprise, Fall 2008 p.

26 Ibid. Во истиот текст, Neumark го анализира даночниот кредит како алтернативна политика за покачувањето на стандардот на сиромашните домаќинства и заклучува дека тој „е поефективна политика за намалување на сиромаштијата отколку минималната плата“. Дополнително, смета дека е силен поттик за вработување за жените, особено на самохраните мајки. Ова е многу релевантен заклучок за Македонија, како земја со една од најниските стапки на активност на жените на пазарот на трудот.

- [9] Neumark, David & Wascher, William: *Minimum Wages and Employment - A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research*, Foundations and Trends in Microeconomics, vol. 3, no. 1+2, pp 1-182, 2007
- [10] Neumark, David: *Reducing Poverty via Minimum Wages, Alternatives*, Federal Reserve Bank of San Francisco, December 28, 2015
- [11] Milanovic, Branko & Lakner, Christoph: *Global Income Distribution - From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, Dec. 2013, p. 10
- [12] Isaac Morehouse: *Why I Don't Care About Income Inequality*
- [13] IMF Discussion Note: *Causes and Consequences of Income Inequality, A Global Perspective*, June 2015
- [14] Wilkinson, Will: *Thinking Clearly about Economic Inequality*, CATO Institute, June 2009
- [15] Државниот завод за статистика „20 години независна Македонија“, 2015
- [16] Извештајот на Прибе (Assessment and recommendations of the Senior Expert's Group on systemic Rule of Law issues, 2017 и 2015)
- [17] IMF: *Spotlight on the Macedonia: Five Ways to Reform*, November 2017



Кратка биографија

Доцент д-р **Флора Кадриу** е посебен советник за прашања од областа на внатрешната политика во кабинетот на претседателот на Република Македонија, д-р Ѓорге Иванов, и професор е на Универзитетот ФОН – Скопје и на Универзитетот за бизнис и технологија (УБТ) во Приштина и во Урошевац. Нејзиниот ангажман во овој дел е од областа на политичките науки и дипломатијата. Таа има завршено додипломски студии од областа на педагошката наука при Педагошкиот факултет „Св. Климент Охридски“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Постдипломските студии ги завршува на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, во областа компаративна јавна администрација на Европската Унија, додека на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, таа го стекнува звањето доктор на политички науки. Нејзиното претходно работно искуство вклучува ангажмани во локалната и законодавната власт, и тоа како член на Советот на град Скопје од 2005 до 2006 година и како пратеник во Собранието на РМ во периодот од 2006 до 2011 година. Во првиот пратенички мандат таа е претседател на Комисијата за надворешни работи при Собранието на РМ, а во вториот мандат е координатор на пратеничка група. Исто така, Флора Кадриу има долгогодишно искуство од областа на сценско-драмската дејност, како актер во Албанскиот театар – Скопје.

Прегледна научна статија

УДК: 316.723-021.463]:321.7

Флора Кадриу

МУЛТИКУЛТУРНА ДЕМОКРАТИЈА ИЛИ ДЕМОКРАТИЈА ВО МУЛТИКУЛТУРНИ ОПШТЕСТВА

ВОВЕД

Поимите **мултикултурно општество** и **мултикултурализам** вообичаено се користат за општества во чиешто рамки има присуство на културни перспективи и различни култури кои сакаат да опстанат.¹ Вградените културни различности во рамките на едно општество постојат како резултат на доброволни и недоброволни историски фактори.

Културната различност, односно мултикултурализмот е политички и општествен одговор на социјалната состојба во којашто повеќе не постои консензус за единствена национална култура што би требало да го интегрира плуралноетничкото и плуралнокултурното општество.

¹ Чарлс Тејлор, „Мултикултурализам – Огледи за политиката на признавање“, Евро – Балкан прес, 2004, стр.57.

Логично е дека најголем број држави во светот се културно хетерогени. Таа разновидност предизвикува серија важни и потенцијално диференцијални прашања. Состојбата на секојдневен политички конфликт, односно стратегиско конфронтирање меѓу малцинствата и мнозинствата, е неизбежна. Најчести теми на стратешко спротивставување на групите (*strategic interactions*) се: опстанокот и идентитетот на малцинските заедници; почитувањето на човековите права; учеството на малцинствата во политичката власт (*power sharing*), во конституирањето и вршењето на власта, но и учество во политичкото одлучување (на репрезентативно или на административно ниво); положбата на таквите групи во контролата и поделбата на општественото богатство, како и на „националниот“ доход; учеството во реприватизацијата на бизнисот (при транзициските економски реформи); борбата за ресурси за образование (употреба на јазикот во јавната или во официјалната комуникација); имиграциската политика; па дури и националните симболи; изборот на националната химна; државните празници и сл. Токму со расправите на овие теми се откриваат многу недостатоци – „болни рани“, дури и во најсилните демократски држави. Неопходно е да се смисли начин којшто би довел до мирно решавање на истакнатите проблеми, но и начин што би претставувал примамлива цел за сите модерни држави, особено за оние со различни модалитети на културна разновидност. Значи, мултикултурализмот е неизбежен.

Аренд Липхарт (*Arend Lijphart*) и Хана Аренд (*Hannah Arendt*) му придаваат посебно значење на поимот „демократија“. Имено, низ него се проследува функционирањето и развојот на општеството како плурално, диверзирано и мултикултурно.

Аренд Липхарт смета дека демократијата на новото време, е „владеење на слободно избрани претставници на народот“², што подразбира владеење на народот, односно „владеење во согласност со преференциите на сите граѓани“³; додека, пак, *реалната* демократија треба едноставно да значи⁴ „систем на владеење во којшто народот има можност да ги избира своите лидери“. Вистинскиот модус на демократијата на новото време е политиката на различноста, која бара признавање на она што е различно за секого и којашто воедно овластува признавање на специфичноста.⁵ За оваа цел: „Демократијата треба да биде отворена за мирни промени или динамична стабилност“.⁶ Концептот на Липхард за демократијата подоцна се нарекува консоцијална теорија за демократија, или консензуална демократија.

2 Arend Lijphart, „Demokracija u pluralnim drustvima“, Globus, Zagreb, 1992, стр.9 – 13.

3 Arend Lijphart, „Democracies: Forms, Performance, and Constitutional engineering“, European Journal of Political Research, Volume 25, January 1994.

4 Ibid.

5 Чарлс Тејлор, „Мултикултурализам – Огледи за политиката на признавање“, Евро – Балкан прес, 2004, стр.37.

6 Arend Lijphart, „Democracies“, Yale University Press, New Haven, 1984, стр. 1.

КОГА ЕДНО ОПШТЕСТВО СЕ ДЕФИНИРА КАКО МУЛТИКУЛТУРНО?

Политичката наука разликува два основни типа на демократија, мнозинска и консензуална.⁷ Слично разликување меѓу „институционалното вето на играчите“⁸, лоцирано во различни институции, и „прифатливото вето на играчите“⁹, како партија во склопот на коалицијата на власт, предлага и Џорџ Цебелис.¹⁰ Сепак, во политичката наука постои изненадувачки силна и постојана тенденција демократијата да се изедначи само со мнозинска демократија, додека консензуалниот модел на демократија да не се признава како алтернативен и подеднакво легитимен облик¹¹.

Аренд Липхард поставува два сета на реформулирани критериуми, според коишто, тој смета дека треба да се одредува рејтингот на демократијата¹²:

- прво, *политички права*, коишто претставуваат права да се партиципира во слободни и натпреварувачки избори, како и граѓанска слобода, односно слобода на говор и асоцијација; и
- второ, разумна одговорност кон желбите на граѓаните.

Во почетокот на осумдесеттите (1980 година), Аренд Липхарт врз основа на овие критериуми утврдил дека во светот постојат 51 демократска земја, од кои 30 земји не се сосема демократски, а 21 земја се демократски во потполна смисла на зборот.¹³

Липхарт го издвојува моделот на демократија во облик на консоцијација, како алтернативен наспроти мнозинскиот модел на демократија, а неалтернативен наспроти себе, односно оптимален и нужен за плуралните општества.¹⁴ Имено, тој ја истакнува консоцијалната демократија не само како оптимална форма за длабоко поделените општества, туку како можно решение за нив.¹⁵

Консоцијацијата којашто ја застапува и аргументирано ја брани Аренд Липхарт, предизвика остри реакции и полемики во научната и во политичката јавност. Имено, поимот „консоцијација“ прв го употребил и го изложил Јоханес Алтузијус.¹⁶ Липхарт поимот консоцијација го заменил

7 John T Ishiyama, Marijke Breuning, (ed.) 21st Century Political Science: A Reference Handbook (Sage Publications, 2011). p. 271.

8 Arend Lijphart, "Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – one Country", New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984.

9 Arend Lijphart, "The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands", Berkeley: University of California Press, 1975, стр.122- 139.

10 George Tsebelis, "Veto Players: How Political Institutions Work ", (Russel Sage Publications, 2002). p. 38.

11 Arend Lijphart, "Demokracija u pluralnim drustvima", Globus, Zagreb, 1992, стр.10 - 11.

12 Arend Lijphart, "Patterns of Democracy", Yale University Press, New Haven and London, 1999, стр. 20 - 21 и стр. 37.

13 Robert A. Dahl, "Polyarchy: Participation and Opposition", New Haven, Yale University Press, 1971, стр. 110 – 111.

14 Arend Lijphart, "Demokracija u pluralnim drustvima", Globus, Zagreb, 1992, стр.224- 228.

15 Arend Lijphart, "Power – sharing and Group Autonomy in the 1990s and 21 st century", 1999.

16 Johannes Althusius, "Politica Methodice Digesta", Cambridge Harvard University Press, 1932.

со друго име – „политики на акомодација“¹⁷ (*Politics of Accomodation*), а подоцна и со „консензуална демократија“¹⁸ (*Consensus democracy*). Но, како и да се нарече овој модел на демократија, тој опфаќа две политики: *политика на вклучување на сите можни сегментирани расцепи* (кои се типични за плуралните општества) и *политичката кооперација на сегментираната елита*.¹⁹

Трите специјални карактеристики на консоцијацијата, односно на моделот на политиката на акомодација, според Липхарт се²⁰: 1. еминентната улога на лидерите во признавањето на проблемите и реалното налагање решенија, и покрај идеолошките несогласувања – процес во којшто обичните граѓани се игнорирани (што е дискутабилно бидејќи го доведува во прашање одредувањето на демократијата како „владеење на народот и за народот“); 2. партиципација на лидерите на сите блокови во „мировниот договор“ (*Pacificatie*); и 3. значењето на принципот на пропорционалност во склопот на договорот, воглавно врз основа на пропорцијата што ја добиваат партиите на избори.

Сепак, консоцијалната теорија нуди конструктивни решенија за многу проблеми коишто не биле решливи во рамките на досегашните познати уставни модели, смета Липхарт.²¹ Тој верува дека консоцијалната теорија има значајна практична корист со тоа што нуди²² специфичен водич (*guidelines*) и препораки за дизајнирана поделба на власта (*power-sharing*), автономија и други консоцијацијски институции. Истовремено, тој нагласува дека не може да се воспостави консензус во демократиите доколку нема консензуална политичка култура. Моделот на консензуалната демократија го претставува со десет елементи коишто се спротивни на оние што го карактеризираат мнозинскиот модел на демократија. Тие елементи се²³: поделба на извршната власт во широки коалициски кабинети (Швајцарската народна партија со околу една осмина парламентарни места учествува во поделбата на седум егзекутивни позиции, и тоа пропорционално, според таканаречената магична формула 2:2:2:1, воспоставена во 1959 година);²⁴ егзекутивно-легислативна рамнотежа на власта; мултипартиски систем; пропорционална репрезентација; корпоратизам на групи на интерес;

17 Arend Lijphart, "The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands", Berkeley: University of California Press, 1975, стр. 139- 181.

18 Arend Lijphart, "Demokracija u pluralnim drustvima", Globus, Zagreb, 1992, стр.10 -28.

19 Ibid.

20 Arend Lijphart, "Patterns of Democracy", Yale University Press, New Haven and London, 1999 и Arend Lijphart, "Demokracija u pluralnim drustvima", Globus, Zagreb, 1992, стр.9 - 11.

21 Arend Lijphart, "The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands", Berkeley: University of California Press, 1975, стр. 95 – 96 и 103- 122.

22 Arend Lijphart, "Power-sharing and group autonomy in the 1990s and the 21st century", University of California, San Diego, December 9–11, 1999.

23 Arend Lijphart, "Patterns of Democracy", Yale University Press, New Haven and London, 1999.

24 Arend Lijphart, "Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – one Country", New Haven, Conn. : Yale University Press, 1984.

федерална и децентрализирана држава (*government*) – власта е поделена меѓу федералната централна влада и федералните единици на пониските нивоа; јак бикамерализам; уставна ригидност – уставот бара специјално мнозинство за одлучување, односно одредени специјални правила; судска контрола (*judicial review*); и независност на централната банка.

Од мнозинскиот принцип и од принципот на консензус, Липхарт извлекува две различни димензии: првата димензија, наречена *димензија на извршната власт – партија*, која во себе групира пет карактеристики на уредувањето на извршната власт, партискиот и изборниот систем, и системот на групите на интерес; и втората димензија, наречена *федерално-унитарна димензија*, која вообичаено се поврзува со контрастот меѓу федералната и унитарната власт.²⁵

Но, покрај мнозинскиот модел на демократија и консензуална демократија, Липхарт разликува и трет мешовит систем, или интермедијален случај (*intermediate forms and practices*), односно мешовит мнозински-консензуален (*mixed majoritarian - consensual*) тип на демократија.²⁶ Неговите особини се следниве: прво, концентрација на извршната власт; второ, сепарација на власта; трето, балансиран бикамерализам; четврто, двопартиски систем; петто, хетерогени политички партии со слични програми; шесто, плурален изборен систем; седмо, федерализам; осмо, пишан устав и деветто, малцинско вето.²⁷ Република Македонија повеќе наликува на мешовитиот-мнозински консензуален тип на демократија, имајќи предвид дека некои особини на овој тип на демократија – концентрацијата на извршната власт, плуралниот изборен систем, пишаниот устав и малцинското вето (кое се применува кај локалната самоуправа и кај сите закони што ја тангираат културната различност кај групите) – се всушност и нејзини особини.

На слична линија се и тезите на Хана Аренд, која за демократиите вели дека токму културниот плурализам треба да претставува „услов“ за сиот политички живот во демократиите, а „слободата“ треба да претставува нивна внатрешна причина за постоење.²⁸ Да се практикува политика, значи постојано да се процесира плурализмот во слобода. Овој процес е дополнително искомплициран во културно поделените општества, каде што политичките дискурси се прекршуваат преку „филтрите“ на идентитетски и културни разлики и значења. Да се трансформира овој вознемирувачки, антагонистички плурализам на разлики во одржлив демократски живот,

25 Arend Lijphart, "Dimensions of Democracies", *European Journal of Political Research* 31, nos. 1 – 2 (February), 1997, стр. 196 – 201.; Arend Lijphart, "Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries", New Haven and London: Yale University Press, 1984, стр. 221 – 222 и Arend Lijphart, "Demokracija u pluralnim drustvima", *Globus*, Zagreb, 1992, стр. 76.

26 Arend Lijphart, "Patterns of Democracy", Yale University Press, New Haven and London, 1999.

27 Ibid

28 Давид Милер, „Блеквелова енциклопедија на политичката мисла“, МИ – АН, Скопје, 2002.

да се создаде кооперативност на поединците и групите, тоа е клучот за изградба на демократијата.²⁹ Имено, Хана Аренд смета дека демократијата може да спроведе власт на активните и заинтересираните, или, пак, власт на секој кој е засегнат од власта – неспособните и апатичните не помалку од образованите и граѓански ориентираните. Таа може да се обиде да го земе предвид интензитетот на склоностите преку институциите коишто го умножуваат политичкиот ефект на емотивните убедувања и искрените интереси (примарните избори, на пример), или, пак, сосема да му се опира на интензитетот (на пример: барајќи апсолутно мнозинство на целата гласачка јавност).³⁰

Но, интересот на мнозинството може да го сочинува интересот на една голема фракција, а не интересот на целината, и покрај тоа што народната власт, обично, значи владеење на простото мнозинство. Имено, интересот на целината може да е одвоен од *општата волја* или јавното добро – идеја којашто сама по себе е мит, особено во една претставничка демократија каде што групната политика создава *плуралистичко „полиархиско“ општество*.³¹ Демократијата во едно плуралистичко „полиархиско“ општество не претставува систем на владеење којшто во целост ги опфаќа сите демократски идеали, туку *систем што во разумна мера им се доближува на тие идеали*.³²

Сепак, создавањето на новата димензија во класичното гледање на плурализмот во демократските општества е заслужно вродувањето на „новата“ улога на културата како создавање, заштита и промоција на различности и истовремено раководење со нив на општествено ниво³³ и дека токму „културниот плурализам“ понатаму нè воведува во плурални, сегментирани општества или *држави-мозаици*³⁴ (Strayer), *дисјунктивни општества*³⁵ (R.D. Grillo) или „непознати општества“³⁶ (Herman Van Gunsteren) и сл. Општествата што се културно поделени формираат особено комплициран плурализам и негово посебно политичко милје.³⁷

Културната различност, односно *мултикултурализмот* е политички и општествен одговор на социјалната состојба во којашто повеќе не постои консензус за единствена национална култура што би требало да го интегрира плуралноетничкото и плуралнокултурното општество.

29 Љубомир Д. Фрчкоски, „Преговарање во конфликти на идентитети“, Темплум, Скопје, 2010, стр. 48.

30 Давид Милер, „Блеквелова енциклопедија на политичката мисла“, МИ – АН, Скопје, 2002, стр. 96.

31 Ibid.

32 Robert A. Dahl, „Poliarchy: Participation and Opposition“, New Haven, Yale University Press, 1971, стр. 3. и Arend Lijphart, „Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration“, New Haven, Yale University Press, 1980, стр. 4.

33 Љубомир Д. Фрчкоски, „Преговарање во конфликти на идентитети“, Темплум, Скопје, 2010, стр. 47.

34 Robert W. Strayer, „Ways of the World : A Brief Global History with Sources“, Bedford / St. Martin's, Boston, 2011.

35 Ralf D. Grillo, „Pluralism and the politics of difference (state, culture, and ethnicity in comparative perspective)“, Clarendon Press, 1998.

36 Herman R. Van Gunsteren, „A Theory of Citizenship : Organizing Plurality in Contemporary Democracies“, Westview Press, 1998.

37 Ibid.

И покрај тоа што се смета дека мултикултурализмот се темели врз еднаквоста, признавањето на различностите и толеранцијата, различни автори имаат различни сфаќања за тоа кон што тој треба да тежнее. Шејла Банхаби³⁸ смета дека тоа е културниот дијалог, Џеил Тамир³⁹ го заснова своето мислење на идејата на „правото на култура“, додека други автори сметаат дека тоа е избегнување на кругоста,⁴⁰ потреба на поединците за признавање на автентичните идентитети,⁴¹ предуслов за индивидуална автономија,⁴² или идеја на толеранција.⁴³ Бикху Парекх, пак, тврди дека мултикултурализмот не е политичка доктрина со програмска содржина како филозофска теорија за човекот и светот, туку е *перспектива* на хуманиот (човеков) живот.⁴⁴ „Мултикултурализмот се однесува на соодветниот однос / врски – правилните услови за односите меѓу различните културни заедници.“⁴⁵

Значи, мултикултурализмот најчесто се поистоветува со културните разлики и претставува модел во којшто културата и културниот идентитет стануваат инструменти за постигнување политичка легитимација и за влијанија; а за МУЛТИКУЛТУРНО ОПШТЕСТВО се говори ако станува збор за *културна плуралност во едно општество* и во *една држава*. Мултикултурно општество е она општество коешто се карактеризира со културни различности или „културен плурализам“, каде што постои атмосфера на меѓусебно уважување и толеранција, што, пак, подразбира прифаќање на легитимните форми на различност со цел да се овозможи опстојување на различните групи коишто се одликуваат со свои културни специфики.⁴⁶ Имено, културната различност, како долгорочна коегзистенција и заедничка изградба на општеството, се реализира низ демократизација на целокупното општество. Можеби оттука произлегува и ставот дека мултикултурализмот, на одреден начин, им потпомага на либералните демократии уште повеќе да се демократизираат.

Фрчкоски ја развива тезата за концептот „*демократизација на демократијата*“, истакнувајќи дека тенденцијата на *редемократизација* на демократските општества е можна со вклучување на културната различност и неа ја надополнува со констатацијата дека таканаречената тенденција е граѓанскиот статус (националниот идентитет преку него) не само да ги вклучува сите граѓани како еднакви пред законот, туку исто така, да ги

38 Seyla Banhabib, "The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era", Princeton University Press, Princeton, 2002, p. 8.

39 Yael Tamir, "Liberal Nationalism", Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 17.

40 Jacob Levy, "The Multiculturalism of Fear", Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 40 – 67.

41 Charles Taylor, "The Politics of Recognition", in: Amy Gutmann, (ed.), "Multiculturalism", Princeton University Press, Princeton, 1994, op. cit., стр. 25 – 73.

42 Will Kymlicka, "Multikulturno građanstvo", Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, стр. 89 – 98.

43 Chandran Kukathas, "The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom", Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 23.

44 Bhiku Parekh, "Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory", New York: Palgrave, 2000, стр. 336.

45 Ibid.

46 Will Kymlicka, "Multicultural Citizenship", Clarendon Press, Oxford, 1995.

прифаќа, третира, како еднакво вредни и легитимни членови на заедницата. Поставувањето појасни културни разлики во еден мултикултурен простор е стабилизирачка, а не дестабилизирачка поента. Онаму каде што културните граници се јасни меѓу групите и не се предизвикуваат, конкуренцијата меѓу нив се насочува на ресурсите и статусот, а не оди подлабоко во непризнавање на идентитетот и обиди за негово уништување⁴⁷. Тој ги дефинира мултикултурните општества како „општества во коишто културниот плурализам станува доминантен и повеќеслоен, на локално ниво како микрозаедници, како начин на живот, на еснафско – професионално и глобално ниво ја посредува политичката сцена.“⁴⁸

Значи, за да се обезбеди правда за националните малцинства, треба да се изврши премин од моделот на национална држава кон моделот на повеќенационална држава, премин од моделот на исклучителни надлежности кон моделот на преклопувачки надлежности, а исто така, потребно е да се тежнее кон воспоставување институции на етнокултурна правда, внатре во границите на државата. „Ниедно мултикултурно општество не може да биде стабилно и живо / енергично доколку не обезбеди неговите составни делови да добијат правично признание и правичен дел од економската и политичката моќ. Мултикултурното општество коешто е конституирано врз основа на дијалог ја задржува вистината на либерализмот и оди над неа. Тоа е посветено и на либерализмот, и на мултикултурализмот, не привилегира ниту еден од нив и ја насочува логиката на првиот, преку логиката на вториот.“⁴⁹ Со прифаќање на некој облик на мултикултурност, државите им овозможуваат на малцинствата уживање слободен развој и промоција на своите култури во општеството, а со втемелување на еднаквоста и толеранцијата овозможуваат еднаков третман на сите граѓани. Очигледно е дека државата треба подеднакво да ги третира сите свои заедници, но таа потреба не вклучува идентичен третман. Некои заедници би можеле да ѝ веруваат и да ја овластат да игра активна реформска улога во нивните внатрешни работи, додека пак, другите би можеле да имаат спротивно мислење, правејќи на тој начин државата да посакува неутралност во едниот случај, но не и во другиот.⁵⁰

Комплексноста на политиката во услови на плурализам во мултикултурните општества се огледува особено во различните односи на различните сегменти кон поширокото општество и неговите макроинституции, кон вредностите врз коишто се темелат, со што и го проблематизираат

47 Љубомир Д. Фрчкоски, „Преговарање во конфликти на идентитети“, Темплум, Скопје, 2010, стр. 85.

48 Ibid

49 Bhiku Parekh, „Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory“, New York: Palgrave, 2000, стр. 341.

50 Ibid

поширокиот консензус.⁵¹ Длабоките разлики (*deep diversities*) не се „рационални“ и ја доведуваат теоријата на правдата во криза⁵² (Џон Ролс). Она што е потребно во такви општества е демократски режим којшто произлегува од консензус, а не од спротивставување, кој вклучува а не исклучува, и кој тежнее да ја максимира големината на владејачкото мнозинство, наместо да се задоволува со тесно мнозинство, што подразбира консензуална демократија.⁵³

Со сопственото афирмирање и влез во агендата на граѓанскиот консензус, индивидуите во него внесуваат неповратни промени и побаруваат „нова теорија“ на либералната правда. Таа правда би требало да биде основа за едно поинклузивно општество, кое би било составено од повеќе заедници и коешто ќе почива врз вредноста на индивидуалните права и законски процедури за гаранција на правата на малцинствата (културните групи). Вил Кимлика ваквиот модел го нарекува модел на „либерален плурализам“⁵⁴ или потрага по нова основа на општествената праведност – правда, концепт на мултикултурно граѓанство⁵⁵. Имено, според Кимлика, културната различност произлегува од инкорпорацијата на претходно самоуправни, територијално концентрирани култури во некоја широка држава. Тие инкорпорирани култури, кои се нарекуваат национални малцинства, типично посакуваат да се одржат како посебни општества, покрај мнозинската култура, и токму затоа бараат разни облици на автономија или самоуправа за да бидат сигурни во своето опстојување.⁵⁶ Во една мултинационална држава, односите меѓу мнозинската нација и малцинските нации треба да бидат детерминирани преку барање на некаква безбедна основа за договор, што подразбира основа за спогодба за реципрочно споделување на најосновните принципи на двете групи.⁵⁷ Доколку таквата спогодба не може да се постигне, тогаш тие ќе треба да се потпрат на некоја друга основа за приспособување, како што е, на пример, *модус вивенди*.

Барањето „нов консензус“ значи процес на заемно приспособување – толеранција и демократска коегзистенција меѓу различните заедници (комунитаристички акомодации – адаптирање, приспособување). Потребни се заеднички институции во коишто различните начини на живот ќе коегзистираат, ќе се толерираат разликите, ќе се сочувствува со страдањето на другите (Ричард Ротри)⁵⁸ и ќе се коегзистира во мир. Ваквиот консензус

51 Jakob T. Levy, "Classifying Cultural Rights, in: W. Kumlicka, I. Shapiro" (eds), New York, N. Y. University Press, 1997.

52 John Rawls, "A Theory of Justice", Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 1971.

53 Jakob T. Levy, "Classifying Cultural Rights, in: W. Kumlicka, I. Shapiro" (eds), New York, N. Y. University Press, 1997.

54 Will Kymlicka, "Multicultural Citizenship", Clarendon Press, Oxford, 1995.

55 Iris M. Young, "Polity and Group Difference: A Critique of the Idea of Universal Citizenship", Ethics 99/2, 1989.

56 Will Kymlicka, "Multicultural Citizenship", Clarendon Press, Oxford, 1995.

57 Ibid

58 Richard Rotry, "Contingency, Irony, and Solidarity", Cambridge University Press, 1989.

Џон Греј го означува со терминот „*модус вивенди*“⁵⁹ (*modus vivendi*). Моделот на приспособување, „модус вивенди“, се однесува помеѓу минималниот праг на споделуваните и прифатени либерални принципи на праведноста како непристрасност, од една страна, и максималистичките аспирации на комунитаристичкиот став за неспоредливи и несомерливи различности и значења на поодделните култури во едно сегментирано општество, од друга страна. „Модус вивенди“ сугерира откажување од борбата за разрешување меѓу различните етички стојалишта, а исто така, сугерира обид да се најде компромис во практиката меѓу теоретски несомерливите стојалишта на различните култури. Тоа подразбира дека односите меѓу националните групи треба да се детерминираат преку дијалог, и тоа преку објаснувањето на импликациите на либералните принципи на слободата и еднаквоста.

Кимлика говори за мултикултурализмот со терминологијата на групните права, кои се однесуваат на законски права, коишто, пак, државата им ги дава на членовите на заедницата со етничка определба на групата различна од мнозинската; но, јасно ја потврдува важноста на индивидуата и нејзината слобода, истакнувајќи дека групните права не се однесуваат на некој колектив, туку дека корисник на правата е поединецот. Тој го дефинира либералниот мултикултурализам како „поглед според којшто државите не треба само да го поддржуваат семејниот сет на правила на граѓански, политички и социјални права на граѓанството кои се заштитени во сите конституционални либерални демократии, туку истовремено треба да ги прифатат и колективно културните права (ККП) или политики коишто се наменети за признавање и приспособување на различните идентитети и аспирации на етнокултурните групи“.⁶⁰

Според досегашното разбирање на либерализмот, групните права се согледуваат како негација на еднаквоста на поединецот во однос на државата. Сепак, егалитарниот либерализам е должен да им овозможи еднакви политички и граѓански права, но и шанси на сите граѓани - државјани на некоја земја. Ако е потребно да се доделат одредени специјални, групно-диференцирачки права за сите групи, (на пример: да имаат еднакви почетни позиции), преку консензус на релевантните политички актери за оправданоста на таквите барања, егалитарните либерали го прифаќаат таквото доделување, според правилото на привремени права.⁶¹ Користејќи ги групните права, се исправуваат нееднаквостите во однос на положбата на помалите групи во општеството и на малцинствата им се овозможуваат еднакви можности за работа и

59 John Gray, "Two Faces of Liberalism", Cambridge Polity Press, 2000.

60 Will Kymlicka, "Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity", Oxford, Oxford University Press, 2007, стр. 61.

61 Brian Barry, „Kultura I jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma“, Naklada Jesenski I Turk, Zagreb, 2006; и Milan Mesic, „Multikulturalizam: drustveni I teorijski izazovi“, Skolska knjiga, Zagreb, 2006.

живеење во сопствените култури. Групните или „колективни“ права се компензација за нерамноправните околности на коишто се изложени припадниците на различните групи, и тоа е единственото подрачје во коешто вистинската еднаквост не бара еднаков третман, туку различен, за да можат различните групи да се приспособат на различни потреби. Исправувањето на нееднаквоста којашто не се однесува на изборите или амбициите на родените граѓани или на малцинствата, е основа на либералната одбрана на правата на родените и општите права на малцинствата.⁶² Поголемиот дел на групните, или колективни права, не се врзани за првенството на заедницата над индивидуите, туку тие се втемелени врз идејата за праведна поделба на правата на припадниците на различните групи. „Како што одредени индивидуални права потекнуваат од интересите на секоја индивидуа поврзана за индивидуалната слобода, така одредени групни права (права на заедницата) потекнуваат од интересите на секоја група (заедница) за самосочувување“.⁶³ Тезата се однесува на можна колизија на групните права со основните либерални вредности на индивидуалната автономија, па оттука и поделеноста до кои граници групните права можат да бидат прифатени во либералната демократија.

Сепак, мултикултурната плуралност се одликува со длабоки морални и културни разлики (*point of departure*). Според видувањата на процедуралистите, длабоките разлики (*deep diversities*) што се наоѓаат во мултикултурните општества не можат да бидат рационално разрешени.⁶⁴ За да се потпомогне во вкупната состојба, либерализмот треба да се залага за идентификација на потребите и аспирациите на етничките и националните малцинства.⁶⁵ Со либералната одбрана на малцинските права не се дава мандат за големи промени. Со неа само се ратификуваат и се објаснуваат промените коишто веќе се случиле во отсуство на теоријата“.⁶⁶

| ЗАКЛУЧОК

Истражувањето на трудот го концентриравме на расправата околу прашањето на политиката на акомодација (приспособување, адаптирање) на културните групи во контекст на демократското политичко уредување. Имено, групниот културен идентитет се наметнува над другите групни идентитети во современите општества и ги пресекува линиите на лојалност и мобилизација меѓу граѓаните и државата. Културната група се појавува

62 Will Kymlicka, „Liberalizam, zajednica i kultura“, Deltakont, Zagreb, 2004.

63 Will Kymlicka, „Multicultural Citizenship“, Clarendon Press, Oxford, 1995, стр. 70.

64 Bhiku Parekh, „Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory“, New York: Palgrave, 2000, стр.199.

65 Вил Кимлика, „Мултикултурно граѓанство“, ИДЦО, Скопје, 2004, стр. 282 – 289.

66 Siegler Jay, „Minority Rights: A Comparativ Analysis“, Greenwood, Westport, Conn, 1988.

како резонатор на политичка артикулација и мобилизација, и со тоа, како нов политички чинител, односно нов политички фактор во демократијата којашто некои автори ја нарекуваат консоцијална демократија, или погенерално – демократија во мултикултурните општества. Заклучокот не води кон тезата дека појавата и заемното кохабитирање меѓу колективниот културен идентитет и неговата политичка артикулација, и класичните индивидуални права и нивната политичка акомодација, создава нова политичка ситуација којашто бара интервенција во системот на либералната правда и мнозинската демократија којашто досега беше позната и разработена. Имено, бара создавање на (според некои автори) нова либерална правда и на неа втемелен консоцијален систем на демократија. Во ваквиот систем ќе се пронајде нов и ефективен баланс меѓу индивидуалните права – индивидуалното граѓанство и на нив заснованите политички институции и колективните културни права – диференцираното граѓанство и на нив втемелените партиципативни политички институции. Тој проект не е воопшто едноставен и лесен да се оствари, но мултикултурните општества немаат некои големи опции за избор, така што пронаоѓањето на овој нов баланс станува „ургентна“ тема на денот.

Во мултикултурните општества, проблемот на прифаќање на различностите останува моќен извор на конфликти, па затоа е потребно да се изнајде решение коешто моделот на доминација ќе го замени со модел на партнерство, односно со консензуалниот модел на демократија – консоцијација.

Л И Т Е Р А Т У Р А

- Althusius Johannes, "Politica Methodice Digesta", Cambridge Harvard University Press, 1932.
- Barry Brian, „*Kultura I jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma*“, Naklada Jesenski I Turk, Zagreb, 2006.
- Banhabib Seyla, "The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era", Princeton University Press, Princeton, 2002.
- Dahl A. Robert, "Poliarchy: Participation and Opposition", New Haven, Yale University Press, 1971.
- Фрчкоски Д. Љубомир, „Преговарање во конфликти на идентитету“, Темплум, Скопје, 2010.
- Gusteren Van R. Herman, "A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies", Westview Press, 1998.
- Gray John, "Two Faces of Liberalism", Cambridge Polity Press, 2000.
- Grillo D. Ralf, "Pluralism and the politics of difference (state, culture, and ethnicity in comparative perspective)", Clarendon Press, 1998.
- Ishiyama T. John, Marijke Breuning, (ed.) 21st Century Political Science: A Reference Handbook (Sage Publications, 2011).
- Jay Siegler, "Minority Rights: A Comparativ Analysis", Greenwood, Westport, Conn, 1988.

Kukathas Chandran, *"The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom"*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Kymlicka Will, *"Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights"*, Oxford Will University Press, Oxford and Clarendon Press, Oxford, 1995.

Kymlicka Will, „Multikulturno gragjanstvo“, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

Kymlicka Will, „*Liberalizam, zajednica i kultura*“, Deltakont, Zagreb, 2004.

Kymlicka Will, *"Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity"*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Кимлика Вил, „*Мултикултурно граѓанство*“, ИДЦО, Скопје.

Levy Jacob, *"The Multiculturalism of Fear"*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Levy T. Jakob, *"Classifying Cultural Rights, in: W. Kymlicka, I. Shapiro"* (eds.), New York, N. Y. University Press, 1997.

Lijphart Arend, *"The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands"*, Berkeley: University of California Press, 1998.

Lijphart Arend, *"Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration"*, New Haven, Yale University Press, 1980.

Lijphart Arend, *"Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries"*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.

Lijphart Arend, „*Demokracija u pluralnim drustvima*“, Globus, Zagreb, 1992.

Lijphart Arend, *"Dimensions of Democracies"*, European Journal of Political Research 31, nos. 1 – 2 (February) 1997.

Lijphart Arend, *"Patterns of Democracy"*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

Lijphart Arend, *"Power – sharing and Group Autonomy in the 1990s and 21 st century"*, University of California, San Diego, December 9 – 11, 1999.

Lijphart Arend, „*Modeli demokratije*“, CID, Podgorica, 2003.

Mesic Milan, „*Multikulturalizam: drustveni I teorijski izazovi*“, Skolska knjiga, Zagreb, 2006.

Милер Давид, „*Блеквелова енциклопедија на политичката мисла*“, МИ – АН, Скопје, 2002.

Parekh Bhikhu, *"Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory"*, Palgrave, New York, 2000.

Rawls John, *"A Theory of Justice"*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 1971.

Rorty Richard, *"Contingency, Irony, and Solidarity"*, Cambridge University Press, 1989.

Strayer Robert W., *"Ways of the World: A Brief Global History with Sources"*, Bedford / St. Martin's, Boston, 2011.

Tamir Yael, *"Liberal Nationalism"*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Taylor Charles, *"The Politics of Recognition"*, in: Amy Gutmann, (ed.), *"Multiculturalism"*, Princeton University Press, Princeton, 1994.

Taylor Charles, „*Мултикултурализам, огледи за политиката на признавање*“, Скопје: Евро – Балкан прес, 2004.

Tsebelis George, *"Veto Players: How Political Institutions Work"*, (Russel Sage Publications, 2002).

Young M. Iris, *"Polity and Group Diference: A Critique of the Idea of Universal Citizenship"*, Ethics 99/2, 1989.



Кратка биографија

Дејан Димитриевски (роден 1987) е поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Скопје, од октомври 2008 до март 2012 година. Дипломира на катедрата по политички науки на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во 2009 година, а магистрира на студиите по политички менаџмент на истиот факултет, во 2012 година. Неговата магистерска теза е од областа на изборите, изборните системи и политичките кампањи. Од 2013 година работи во Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија.

Изворна научна статија

УДК: 342.8(497.7)

Дејан Димитриевски

ВО ПОТРАГА ПО ВИСТИНСКИОТ ИЗБОРЕН СИСТЕМ – ЕДНА НАСПРОТИ ПОВЕЌЕ ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ

Иако прилично млада на полето на изборната демократија, Република Македонија има стекнато богато искуство со примената на различни типови на изборни системи. Почнувајќи со мнозинскиот изборен систем во два круга, користен во 1990 и во 1994 година; потоа заменувајќи го со комбинирање на мнозинскиот и пропорционалниот во еден мешовит изборен систем во 1998 година; па сè до воведување на пропорционален изборен систем со партиски листи од 2002 година па наваму. Согласно изборното законодавство¹, на парламентарните избори во Република Македонија се избираат 120 пратеници, со употреба на Донтовата (D'Hondt) изборна формула за пресметување на резултатите, при што државата

¹ Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 и 67/17)

е поделена на шест изборни единици и во секоја се избираат по 20 пратеници².

Едно од најчесто поставуваните прашања, особено во периодот пред и по секои парламентарни избори, е прашањето за изборниот систем во Република Македонија. Дилемите што се наметнуваат се однесуваат главно на типот на изборните листи (отворени, наспроти досегашните затворени) и на бројот на изборните единици (една, наспроти досегашните шест). Оние што се залагаат за промени на досегашниот систем најчесто зборуваат за фаворизација на големите партии и коалиции наспроти помалите, недостиг на внатрешна демократија, намалување на личната одговорност на пратениците, минимизирање на можноста малите партии да влезат во Собранието, како и за губењето на значителен број гласови што ги освојуваат партиите коишто не успеваат да влезат во законодавниот дом.

Во однос на бројот на изборните единици, како што е забележано во една од анализите, проблем претставува „бариерата и доминацијата на големите политички партии и прагот од над 7.000 гласа за еден мандат по изборна единица“³. Оттука, природно се наметнува прашањето дали би се променил составот на Собранието на Република Македонија, односно дали и за колку би се разликувале освоените мандати од страна на партиите, доколку државата би претставувала една изборна единица, наспроти постоечките шест? Во таа насока, ова истражување претставува *симулација* на освоените пратенички мандати од парламентарните избори, почнувајќи од 2002 година па наваму, со употреба на Донтовата изборна формула за пресметување на резултатите, со тоа што територијата на Република Македонија ќе претставува една изборна единица, наместо постоечките шест.

РАСПРЕДЕЛБА НА МАНДАТИТЕ ВО ПРОПОРЦИЈА СО ИЗБОРНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Во однос на главната карактеристика на пропорционалните изборни системи, Силјановска-Давкова нагласува дека „според моделот на пропорционално застапување, претставничките места се распределуваат во согласност со освоените гласови, односно секоја партија е застапена во претставничкиот дом во пропорција со делот на добиените гласови од

2 Во 2011 година беше воведено таканареченото „гласање на дијаспората“, со додавање на дополнителни три изборни единици надвор од територијата на Република Македонија, од коишто се избираше по еден пратеник во секоја, со примена на изборниот систем со плурално мнозинство. Во 2016 година, трите изборни единици надвор од територијата на Република Македонија беа обединети во една изборна единица, при што од таа изборна единица се избираат до три пратеника со помош на пропорционалниот систем, со тоа што изборот на овие пратеници е условен со освојување на потребен број на гласови.

3 СУМНАЛ – Здружение за развој на ромската заедница, „Анализа на програмите на политичките партии и застапеноста на Ромите и ромските прашања во Република Македонија“, Скопје, 2016, стр. 5

електоратот⁴. Со други зборови, секоја партија добива онолку процент на претставнички мандати којшто е пропорционален со процентот на гласови што партијата ги освоила за време на изборите.

Основната идеја зад примената на пропорционалните изборни системи е дека, пред сè, распределбата на мандатите треба да е во пропорција со изборните резултати. Најзначајната карактеристика на пропорционалните изборни системи со партиски листи е поттикнувањето на формирањето на повеќепартиски системи, што многу често доведува до формирање на коалиции и коалициски влади. Од една страна, ова се смета како предност бидејќи повеќепартиските системи и формирањето на широки коалициски влади водат кон застапеност на интересите на многу различни групи во општеството, во рамките на парламентот и во владата. Од друга страна, тоа може да се смета и како недостаток на изборниот систем, со оглед на тоа што големиот број партии и широките владини коалиции често знаат да доведат до дестабилизација на политичката сцена, како и до формирање на нестабилни влади коишто имаат проблем ефективно да носат значајни одлуки⁵.

Големината на изборната единица (една од главните разлики според којашто се диференцираат различните пропорционални системи) се однесува на бројот на пратенички мандати што се доделени на една изборна единица. Во врска со важноста на изборната единица, Каракамишева нагласува дека „кога се разгледува прашањето за изборната единица, неодминливо е прашањето и за нејзината големина“⁶. Па така, кога територијата на една земја е поделена на повеќе помали изборни единици, „овие единици обезбедуваат најблизок контакт меѓу гласачите и кандидатите. Ваквата врска не завршува, туку напротив, трае и се продлабочува, и по завршувањето на изборниот процес се поттикнуваат поцврсти врски меѓу кандидатите и локалните заедници“⁷. Од друга страна, колку има повеќе изборни единици, односно изборните единици се помали по површина, реалниот праг за влез на партиите во парламентот е повисок, што подразбира дека за помалите партии е прилично тешко да влезат во парламентот. Дополнително, „доколку државата е поделена на мали изборни единици, многу е поголем бројот на гласови коишто се залудно потрошени во самиот процес на пребројувањето“⁸.

4 Силјановска-Давкова, Гордана, „На патот на распределбата на изборните мандати – изборни модели“, во Конституционализам, универзализам и демократија, Ротердам, 1999, стр. 3

5 Sartori, Giovanni, „Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes (second edition)“, New York: New York University Press, 1997, стр. 58-59

6 Каракамишева, Тања, „Избори и изборни системи“, Скопје: Култура, 2004, стр. 110

7 Ибид, стр. 112-113

8 Farrell, David, „Electoral Systems: A Comparative Introduction (second edition)“, London: Palgrave, 2011, стр. 74

Наспроти тоа, во случаите кога имаме помал број поголеми изборни единици или кога целата територија на една земја е една изборна единица, се поттикнува поголема застапеност на различните идеи и гледишта во општеството. Каракамишева пишува дека „во повеќемандатните единици, многу поизразен е моментот на поголема претставеност на малцинските или етничките групи. Истото се однесува и на претставеноста на жените“⁹. Пропорционалноста на распределбата на пратеничките мандати се смета за една од најголемите придобивки на примената на големите изборни единици, а особено кога целата територија е една изборна заедница. Според Фарел, „најдобриот начин да се максимира пропорционалноста е кога целата територија на државата претставува една изборна единица“¹⁰. Во големите изборни единици, бројот на гласовите потребни за една партија да освои мандат е прилично низок, со што им се дава шанса и на малите политички партии да влезат во парламентот, односно се овозможува во парламентот да бидат застапени поголем број партии. Турпен објаснува дека доколку „постојат повеќе места што треба да се пополнат според окрузи (на тој начин, помалку изборни единици), повеќето партии, дури и малите, имаат шанса да бидат претставувани“¹¹. Од друга страна, Фарел го нотира ослабнувањето на врската меѓу пратениците и гласачкото тело, како еден од главните недостатоци на примената на една изборна единица на целата територија на државата. Според него, „проблемот со употребата на изборен систем во којшто целата територија на земјата претставува една изборна единица, е тоа што се намалува врската меѓу пратениците и гласачите“¹². Дополнително, се намалува улогата на локалните интереси во политиката, како и директната одговорност на пратениците кон гласачкото тело. Според Марковиќ, „во големите изборни единици коишто опфаќаат голем број избирачи и од кои се избираат многу кандидати, малку е веројатно дека гласачите ги познаваат сите кандидати за кои треба да гласаат, со што се доведуваат во ситуација да гласаат и за оние кандидати што не ги познаваат“¹³. Како уште еден недостаток, Фарел посочува дека „постои опасност географската лоцираност на пратениците да е концентрирана во урбаните, понаселени области, притоа оставајќи голем дел од гласачкото тело ‘непретставено’“¹⁴.

Марковиќ пишува и за влијанието на големината на изборните единици врз политичките актери, како и на односите во самите партии. „Во принцип, големите изборни единици повеќе им одговараат на партиите, бидејќи им овозможуваат на раководствата на партиите доминантна улога при

9 Каракамишева, Тања, „Избори и изборни системи“, стр. 113-114

10 Farrell, David, „Electoral Systems: A Comparative Introduction (second edition)“, стр. 74

11 Turpin, Dominique, „Droit Constitutionnel (2e édition)“, Paris: Presses Universitaires de France, 2007, стр. 366

12 Farrell, David, „Electoral Systems: A Comparative Introduction (second edition)“, стр. 75

13 Марковиќ, Ратко, „Уставно право (деветнаесто прегледано и поправљено издание)“, Београд: Правни факултет Универзитетата Београду, 2014, стр. 228

14 Farrell, David, „Electoral Systems: A Comparative Introduction (second edition)“, стр. 75

креирањето на кандидатските листи, додека малите изборни единици во однос на процесот на кандидирање ги ставаат гласачите во поволна позиција. Тука важи правилото колку помалку изборни единици, толку е поголема власта на раководството на партиите¹⁵.

Пропорционалниот изборен систем е најчесто користен изборен систем меѓу земјите-членки на Европската Унија. Од вкупно 28 земји, 23 земји користат пропорционален изборен систем, две земји користат мнозински, додека пак, во три земји се употребува мешовит изборен систем¹⁶. Во повеќето земји во коишто се употребува пропорционалниот изборен систем со партиски листи, територијата на државата е поделена на повеќе изборни единици. Единствено во случаите на Холандија и Словачка, територијата на целата држава претставува една изборна единица. Дополнително, треба да се напомене дека од трите држави коишто применуваат мешовит изборен систем, во две од нив, Унгарија и Литванија, во рамките на пропорционалната компонента на изборниот систем, територијата на целата држава претставува една изборна единица, за разлика од Германија, во којашто територијата на државата е поделена на повеќе изборни единици.

СПОРЕДБА НА ДОБИЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОД СИМУЛАЦИЈАТА НА ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ОДРЖАНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ ОД 2002 ГОДИНА ДО ДЕНЕС

Пропорционален изборен систем со партиски листи се применува при изборот на пратеници во Собранието на Република Македонија, почнувајќи од парламентарните избори во 2002 година па до денес. За потребите на текстот, направена е *симулација* на освоените пратенички мандати од парламентарните избори, почнувајќи од 2002 година па наваму, со употреба на Донтовата изборна формула за пресметување на резултатите, со тоа што територијата на Република Македонија ќе претставува една изборна единица, наместо постоечките шест¹⁷. Начинот на којшто се врши симулацијата е следниот: се собираат гласовите на секоја политичка партија од шесте изборни единици од територијата на Република Македонија, со што се добиваат вкупните збирани гласови освоени од страна на партиите на одржаните избори. Потоа, со помош на Донтовата изборна формула се распределуваат 120 пратенички мандати коишто би се доделиле од единствената изборна единица од територијата на државата, меѓу

15 Марковиќ, Ратко, „Уставно право (деветнаесто прегледано и поправљено издање)“, стр. 228

16 Податоците за изборните системи се преземени од базите на податоци на Интерпарламентарната унија (<http://www.ipu.org/parline-e/parlinelist.asp>) и Меѓународната фондација за изборни системи (<http://www.electionguide.org/countries/>).

17 Треба да се напомене дека за потребите на овој текст, предвид ќе бидат земени само гласовите и мандатите освоени на територијата на Република Македонија, без гласовите и мандатите освоени во „дијаспората“.

партиите, врз основа на нивните вкупни збирови на гласови. Вака добиената распределба на мандати се споредува со оригиналната распределба, при што процесот се повторува за секој од изборните процеси од 2002 година па наваму.

Целта е да се анализираат резултатите од секој изборен процес во однос на три аспекти: 1) разлика во бројот на политички партии/коалиции коишто би влегле во законодавниот дом, односно би освоиле барем еден пратенички мандат; 2) разлика во конечната распределба на мандатите, односно бројот на мандати коишто ѝ припаднале на една партија/коалиција, а би ѝ припаднале на друга; и 3) разлика во бројот на мандати освоени од страна на големите партии, наспроти бројот на мандатите освоени од малите партии¹⁸.

ПРЕДВРЕМЕНИ ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2016 ГОДИНА

Табела 1: Парламентарни избори во 2016 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
ВМРО ДПМНЕ и др.	51	48
СДСМ и др.	49	47
ДУИ	10	9
БЕСА	5	6
Алијанса за Албанците	3	3
ДПА	2	3
ВМРО за Македонија	0	2
Левица	0	1
КПП – Трет блок	0	1

На изборите во 2016 година¹⁹, вкупно шест партии или коалиции успеаја да освојат пратенички мандати во Собранието. Доколку се направи симулација на изборните резултати, земајќи ја предвид територијата на целата држава како една изборна единица, тогаш во Собранието на Република Македонија би влегле девет партии или коалиции, наместо шесте што успеаја да влезат.

18 За големи ќе бидат сметани оние политички партии, односно предизборни коалиции коишто на дадени избори имаат освоено пет или повеќе пратенички мандати, односно имаат можност самостојно да формираат пратеничка група во Собранието на Република Македонија, додека за мали ќе се сметаат оние што имаат освоено помалку од пет пратеника.

19 Извештај за спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 11 декември 2016 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2016, <http://www.sobranie.mk/content/Избори/Izvestaj-Izbori%20dekemvri%202016.pdf> (пристапено на 15.2.2017)

Конечната распределба на пратеничките мандати во Собранието на Република Македонија би се разликувала за шест мандати, односно шест пратенички мандати кои ѝ припаднале на една партија/коалиција би ѝ припаднале на друга. На овие избори, големите партии освоија вкупно 115 мандати, наспроти пет мандати освоени од малите партии. Доколку територијата на целата држава би претставувала една изборна единица, тогаш големите партии би загубиле пет мандати во однос на малите, односно би имале вкупно 110 мандати, наспроти десет мандати на малите партии.

ПРЕДВРЕМЕНИ ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2014 ГОДИНА

Анализирајќи ги резултатите од изборите во 2014 година²⁰, земајќи ја предвид територијата на целата држава како една изборна единица, во Собранието на Република Македонија би влегле девет партии или коалиции, наместо шесте што успеаја да освојат пратенички мандати во Собранието.

Табела 2: Парламентарни избори во 2014 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
ВМРО ДПМНЕ и др.	58	55
СДСМ и др.	34	33
ДУИ	19	17
ДПА	7	7
НДП	1	2
ГРОМ	1	3
ВМРО НП	0	1
Коалиција за позитивна Македонија	0	1
Достоинство	0	1

Во однос на конечната распределба на пратеничките мандати, шест пратенички мандати кои ѝ припаднале на една партија/коалиција би ѝ припаднале на друга. Поделбата на мандати од аспект на големите и малите партии изнесува 118 мандати во прилог на големите, наспроти два во прилог на малите партии. Доколку територијата на целата држава би претставувала една изборна единица, тогаш големите партии би освоиле

²⁰ Извештај за спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 27 април 2014 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2014, <http://www.sobranie.mk/content/Избори/izveshtajpredvremeniparlamentarniizbori27.4.14.pdf> (пристапено на 13.2.2017)

шест мандати помалку, односно би имале вкупно 112 мандати, наспроти осум мандати на малите партии.

ПРЕДВРЕМЕНИ ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2011 ГОДИНА

Во 2011 година²¹ може да се забележи најголемо отстапување на резултатите добиени со симулацијата од оригиналните резултати од изборите, како во однос на бројот на партии/коалиции коишто имаат освоено пратенички мандати, така и во однос на конечната распределбата на мандатите и соодносот на мандатите на големите наспроти малите партии. Доколку територијата на целата држава би била една изборна единица, во Собранието на Република Македонија би влегле дополнителни пет партии или коалиции, односно вкупно десет партии или коалиции наместо петте коишто успеаја да добијат пратенички мандат.

И од аспект на конечната распределба на пратеничките мандати имаме најголемо отстапување, односно девет пратенички мандати коишто ѝ припаднале на една партија/коалиција, би ѝ припаднале на друга. Големите партии, кои на овие избори освоија вкупно 118 мандати наспроти два на малите, би загубиле девет мандати и би имале 109 мандати, наспроти 11 на малите партии.

Табела 3: Парламентарни избори во 2011 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
ВМРО ДПМНЕ и др.	53	49
СДСМ и др.	42	41
ДУИ	15	12
ДПА	8	7
НДП	2	3
ВМРО НП	0	3
Нова демократија	0	2
Обединети за Македонија	0	1
ЛДП	0	1
Достоинство	0	1

²¹ Извештај за конечните резултати од спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 5 јуни 2011 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2011, <http://www.sobranie.mk/izbori-2011.nspix> (пристапено на 13.2.2017)

ПРЕДВРЕМЕНИ ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2008 ГОДИНА

Табела 4: Парламентарни избори во 2008 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
ВМРО ДПМНЕ и др.	63	63
СДСМ и др.	27	30
ДУИ	18	16
ДПА	11	10
ПЕИ	1	1

За разлика од изборите во 2011 година, кога имаме најголемо отстапување, на изборите во 2008 година²², резултатите добиени со симулацијата во голема мера соодветствуваат на оригиналните резултати од изборите. И во случај кога територијата на целата држава би била една изборна единица, во Собранието на Република Македонија повторно би влегле истите пет партии или коалиции, односно ниту една друга партија или коалиција не би успеала да освои пратенички мандат.

Единствено, разлика би имало во распределбата на мандатите меѓу партиите/коалициите, но таа би се разликувала само за три мандати. Дополнително, големите и малите партии би имале ист број мандати, 119 наспроти еден, во корист на големите. Различна би била само распределбата на мандатите меѓу партиите/коалициите.

ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2006 ГОДИНА

Симулацијата на резултатите од изборите во 2006 година²³ покажува дека доколку територијата на државата би била една изборна единица, тогаш во Собранието на Република Македонија би влегле дополнителни четири партии или коалиции, односно вкупно 12 партии или коалиции, наместо осумте што успеаја да влезат.

Кога територијата на целата држава би претставувала една изборна единица, конечната распределба на пратеничките мандати би се разликувала за седум мандати. Малите партии би освоиле дополнителни

²² Извештај за спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 1 јуни 2008 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2008, <http://www.sobranie.mk/izbori-2008.nsp> (пристапено на 13.2.2017)

²³ Извештај за спроведените избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 2006 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2006, [http://izbornaarhiva.mk:80/dokumentacija/Parlamentarni избори 2006/5_Извештај од избори/Извештај за избори на пратеници - 2006.pdf](http://izbornaarhiva.mk:80/dokumentacija/Parlamentarni%20izbori%202006/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20избори%20на%20пратеници%20-%202006.pdf) (пристапено на 14.2.2017)

пет мандати, односно соодносот би изнесувал 113 мандати, наспроти седум во корист на големите партии, за разлика од постоечките 118 мандати на големите, а само два на малите партии.

Табела 5: Парламентарни избори во 2006 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
ВМРО ДПМНЕ и др.	60	55
СДСМ и др.	33	33
ДУИи др.	16	16
ДПА	7	7
НСДП	2	2
ВМРО-НП	1	2
ДОМ	1	2
ПЕИ	0	1
Земјоделска народна партија	0	1
Партија за економска обнова	0	1
ДА	0	1
СДПМ	0	1

ИЗБОРИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2002 ГОДИНА

Преку анализа на симулацијата на резултатите од изборите во 2002 година²⁴ може да се заклучи дека, доколку целата држава би претставувала една изборна единица, вкупно десет партии или коалиции би успеале да освојат пратенички мандати, наспроти седумте коишто имаат освоено, односно во Собранието би влегле дополнителни три партии или коалиции.

Од аспект на конечната распределба на пратеничките мандати, таа би се разликувала за пет мандати, односно пет пратенички мандати коишто ѝ припаднале на една партија/коалиција, би ѝ припаднале на друга. Големите партии би загубиле пет мандати во однос на малите и би имале вкупно 111 мандати, наспроти девет мандати на малите партии, за разлика од постоечките 116 мандати наспроти четири, во корист на големите партии.

²⁴ Извештај за спроведените избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 2002 година, Државна изборна комисија, Скопје 2002, [http://izbornaarhiva.mk:80/dokumentacija/Parlamentarni избори 2002/5_Извештај од избори/Извештај за избори за пратеници -2002.pdf](http://izbornaarhiva.mk:80/dokumentacija/Parlamentarni%20izbori%202002/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20избори%20за%20пратеници%20-2002.pdf) (пристапено на 14.2.2017)

Табела 6: Парламентарни избори во 2002 година

	Освоени пратенички мандати	Освоени пратенички мандати во случај на една изборна единица
СДСМ и др.	60	55
ВМРО ДПМНЕ и др.	33	33
ДУИ	16	16
ДПА	7	7
ПДП	2	2
НДП	1	2
СПМ	1	2
Демократска алтернатива	0	1
Демократски Сојуз	0	1
ВМРО- Македонска	0	1

ЕДНА НАСПРОТИ ПОВЕЌЕ ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ШТО БИ БИЛО РАЗЛИЧНО?

Споредувајќи ги добиените резултати од симулацијата на парламентарните избори во Република Македонија – во случај кога територијата на целата држава би претставувала една изборна единица, наместо постоечките шест – со резултатите од одржаните парламентарни избори од 2002 година до денес, можат да се извлечат неколку интересни заклучоци. Најпрво, може да се забележи дека во сите случаи, конечната распределба на пратеничките мандати меѓу политичките партии/коалиции се разликува од оригиналната (најголемо разликување има во 2011 година, додека најмало има во 2008 година). Потоа, во сите случаи освен во еден, бројот на политички партии/коалиции коишто би освоиле барем еден пратенички мандат би се зголемил, односно повеќе политички партии/коалиции би успеале да влезат во Собранието (единствено во 2008 година, бројот на политички партии/коалиции би останал ист). Дополнително, во сите случаи освен во еден, бројот на пратенички мандати освоени од малите партии се зголемува на сметка на пратеничките мандати освоени од големите партии (само во 2008 година разликата останува иста). Вреди да се напомене и дека во ниту еден од случаите, победничката партија/коалиција (партијата/коалицијата што освоила најмногу пратенички мандати) не би ја изгубила својата водечка позиција.

Може да се заклучи дека промената од шест изборни единици на само една би донела и извесна промена во изгледот на политичката сцена во Република Македонија. Главниот ефект што би се постигнал со оваа промена

е плурализација на политичката сцена во рамките на институциите, со тоа што повеќе политички партии би имале свои претставници во Собранието, а преку тоа институционално би биле застапени повеќе различни гледишта. Еден од главните аргументи на поборниците за воведувањето на систем со една изборна единица, кој се потврдува со извршената споредба на резултатите, е дека со тоа „би им се дала поголема шанса на помалите партии или на независните кандидати“.²⁵ Олеснувањето на прагот за влез во законодавниот дом значително би ги охрабрил партиите што ги застапуваат интересите на помалобројните етнички заедници во државата самостојно да настапуваат на изборите, наместо досегашната практика на припојување кон еден од двата најголеми политички субјекта и лесно откажување од сопствените позиции на сметка на добивање место во законодавниот дом. Така, според анализата на Здружението за развој на ромската заедница, СУМНАЛ, „една изборна единица ќе им даде поголеми шанси на помалите партии и, пред сè, на партиите на помалобројните етнички заедници во коишто спаѓаат и Ромите, сами да ги избираат своите претставници, а не тие да бидат дел од коалициските листи на големите партии“²⁶.

Треба да се има на ум дека видот на изборниот систем и бројот на изборните единици се само мал дел од факторите што го креираат политичкиот пејзаж во рамките на едно општество. Воведувањето на една изборна единица наместо постоечките шест не прејудира и промена во начинот на којшто се води политиката во Република Македонија. Сепак, доколку сметаме дека е неопходна одредена промена со цел консолидирање на улогата на Собранието и враќање на дебатата во рамките на институциите, за разлика од досегашната практика на лидерски средби и договори зад затворени врати, наодите покажуваат дека воведувањето на систем со само една изборна единица би претставувал добар почетен чекор.

Клучни зборови: избори, изборен систем, пропорционални изборни системи, изборна единица, политички партии.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 57/17 и 67/17);
2. Интернет-страница на Интерпарламентарната унија (ИПУ) (<http://www.ipu.org>);
3. Интернет-страница на Меѓународната фондација за изборни системи (<http://www.electionguide.org>);

²⁵ Шишовски, Јордан, Лечевска, Калина, Боровска, Викторија и Блажева, Ана, „Ефикасно собрание, силна демократија: Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија“, во ЕПИ, Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија, Скопје, 2016, стр. 17

²⁶ СУМНАЛ – Здружение за развој на ромската заедница, „Анализа на програмите на политичките партии и застапеноста на Ромите и ромските прашања во Република Македонија“, Скопје, 2016, стр. 5

4. Силјановска-Давкова, Гордана, „*На патот на распределбата на изборните мандати - изборни модели*“, во *Конституционализам, универсализам и демократија*, Ротердам, 1999;
5. СУМНАЛ – Здружение за развој на ромската заедница, „Анализа на програмите на политичките партии и застапеноста на Ромите и ромските прашања во Република Македонија“, Скопје, 2016;
6. Извештај за конечните резултати од спроведените Предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 5 јуни 2011 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2011, <http://www.sobranie.mk/izbori-2011.nspх>;
7. Извештај за спроведените избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 2002 година, Државна изборна комисија, Скопје 2002, http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Парламентарни%20избори%202002/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20избори%20за%20пратеници%20-2002.pdf;
8. Извештај за спроведените избори за пратеници во Собранието на Република Македонија во 2006 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2006, http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Парламентарни%20избори%202006/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20избори%20на%20пратеници%20-%202006.pdf;
9. Извештај за спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија одржани на 1 јуни 2008 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2008, <http://www.sobranie.mk/izbori-2008.nspх>;
10. Извештај за спроведените предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 11 декември 2016 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2016, <http://www.sobranie.mk/content/Избори/izvestaj-lzbori%20dekemvri%202016.pdf>;
11. Извештај за спроведените Предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, одржани на 27 април 2014 година, Државна изборна комисија, Скопје, 2014, <http://www.sobranie.mk/content/Избори/izveshtajpredvremeniparlamentarniizbori27.4.14.pdf>;
12. Каракамишева, Тања, „*Избори и изборни системи*“, Скопје: Култура, 2004;
13. Марковиќ, Ратко, „*Уставно право (деветнаесто прегледано и поправљено издање)*“, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2014;
14. Шишовски, Јордан, Лчевска, Калина, Боровска, Викторија и Блажева, Ана, „*Ефикасно собрание, силна демократија: Визија за подобрување на системот на спреги и кочници во Република Македонија*“, во ЕПИ, *Како да профункционира системот на спреги и кочници во Република Македонија*, Скопје, 2016;
15. Farrell, David, „*Electoral Systems: A Comparative Introduction (second edition)*“, London: Palgrave, 2011;
16. Sartori, Giovanni, „*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes (second edition)*“, New York: New York University Press, 1997;
17. Turpin, Dominique, „*Droit Constitutionnel (2^e édition)*“, Paris: Presses Universitaires de France, 2007.



Кратка биографија

Маре Ушковска е докторанд по меѓународно право на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во подоцнежен стадиум на изработка на својата дисертација. Има магистрирано на истиот факултет, во областа дипломатија и меѓународни односи, по што се здоби и со титулата магистер по јавни политики на Универзитетскиот Колеџ Лондон. Нејзината истражувачка работа воглавно покрива теми поврзани со политика на моќ, самоопределување, ЕУ политики и јавна дипломатија, меѓу другото. Ушковска е член на познатиот тинк-тенк „Чатам хаус“ (Chatham House) – Кралскиот институт за меѓународни работи во Лондон. Исто така, таа е алумни на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и на Фондацијата „Меркатор“. Добитник е на повеќе стипендии, меѓу кои и истражувачки грант од Швајцарската агенција за развој и соработка. Во моментот, Ушковска е консултант на проект на УНДП во Македонија, а повеќе од две години работеше за Инвест Македонија, како раководител на меѓународната канцеларија во Шкотска.

Изворна научна статија
УДК: 341.61:341.623(497.11:497.115):4-672EU

Маре Ушковска

МЕКА МОЌ И ЕУ: ПРЕДИЗВИЦИ И УСПЕСИ НА НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ ВО СПОРОТ МЕЃУ СРБИЈА И КОСОВО

ВОВЕД

Европската Унија како ентитет, и од самите претставници на ЕУ и од многу политички научници, постојано се посочува како најистакнатиот современ модел на мека моќ. Со оглед на тоа што Европската Унија се обидува да игра порешителна улога на меѓународната сцена, политичарите и теоретичарите честопати ја споредуваат меката сила на ЕУ со надворешната политика на САД – традиционалното отелотворување на тврда моќ. Ова е особено нагласено во изминатата деценија, период во којшто ЕУ се гордее со развојот на својот капацитет на мека моќ. Оваа насока може да се гледа како производ и на посакуваниот меѓународен имиџ и од незадоволителните минати искуства со европската заедничка надворешна и безбедносна политика.

Разгледувајќи ги почетоците на косовскиот конфликт, гледаме дека способностите на ЕУ како регионална сила се покажале како многу ограничени, а нејзината надворешна и безбедносна политика недоволно подготвена, фокусирана и соодветна на зададената задача. За да се спречи крвопролевањето, постоеше една недвосмислена, еднострана зависност од мерките на тврдата сила на НАТО. Свесна за слабоста на својата воена димензија, ЕУ продолжи со развивање сопствени нови пристапи кон регионот, од областа на меката сила, засновани на дипломатија, преговори и промовирање норми. Нејзината цел беше да се позиционира како веродостоен лидер на континентот и соседството, да се здобие со репутација на релевантен актер во меѓународните односи и да ги извезе своите вредности. ЕУ ја препозна можноста да го демонстрира својот капацитет за мека моќ како посредник меѓу Србија и Косово во најистакнатите точки на нивниот раздор. Пробивот доаѓа со „Бриселскиот договор“. Потпишан меѓу премиерите на Србија и Косово, западните медиуми го поздравуваат како одлично постигнување на меката моќ на ЕУ, меѓу другото бидејќи во пошироката слика, тоа подразбираше чекор кон широка стабилност и интеграција на Западниот Балкан во ЕУ.

Сепак, некои, како на пример генералниот секретар на НАТО, Расмусен, ја изразија својата загриженост дека меката сила на ЕУ „вистински не претставува сила“¹. Тој изјавува дека Европската Унија не може да биде кредибилна регионална сила доколку не може да ги поддржи своите дипломатски чекори со воени и економски мерки. Во однос на спорот меѓу Србија и Косово, покрај тоа што Расмусен го ценеше позитивниот исход од медијацијата на ЕУ, тој сепак потсети дека успехот на Бриселскиот договор зависи исклучиво од способноста на НАТО да обезбеди мирно спроведување на процесот².

Оттука, прашањето што се отвори е: колку се успешни политиките на мека моќ на ЕУ? Особено, колку се тие добро приспособени за да го потврдат имиџот на регионално лидерство и за да се преземе водство за проблемите што произлегуваат од соседството на ЕУ? Овој труд дава осврт на оваа тема, преку разгледување на различните механизми на мека моќ што ги користи ЕУ во однос на предизвиците коишто произлегуваат од конфликтот меѓу Србија и Косово и сегашниот статус на овој проблем. Истражувањето се осврнува на неколку варијабли коишто влијаат врз процесите на донесување одлуки за ова прашање во засегнатите држави и го ставаат политичкото влијание на ЕУ во перспектива, со цел да се извлечат конкретни заклучоци за нејзините надворешнополитички достигнувања.

1 Andrew Rettman, "NATO Chief: EU Soft Power is 'No Power at All'", *EUobserver*, May 6, 2013, <https://euobserver.com/defence/120046>.

2 *ibid*

ТВРДА НАСПРОТИ МЕКА СИЛА ВО КОНТЕКСТ НА ЕУ

Да започнеме најпрвин со елаборирање на теоријата за „тврда моќ“ и „мека моќ“. Концептот на тврда моќ најчесто се објаснува како способност да се влијае врз другите актери во меѓународната политичка сцена преку закани со воени интервенции. Тврдата моќ претставува супериорност во наоружувањето, што се употребува за вршење притисок и за заплашување на другите земји, со цел тие да ја прифатат водечката улога на посилните држави. Тврда моќ е концепт што најчесто е застапуван од страна на поборниците на реалистичката теорија на меѓународните односи³, според којашто, да се повикаме на античкиот историчар Тукидид, силните држави го прават она што го сакаат, а малите држави го прифаќаат она што мораат⁴. Таа е поврзана со идејата за анархичен глобален поредок во којшто не постои наднационален орган што ги регулира односите на државата и посредува во спорови, па затоа државите редовно се борат меѓу себе за да воспостават доминација и да стекнат ресурси, со цел да ја зачуваат својата безбедност и континуитет. Земјите што демонстрираат тврда моќ вообичаено имаат поголеми ресурси, поголема територија и силен воен капацитет⁵. Тврдата моќ е лесно мерлив концепт, што не е случај со меката моќ, бидејќи манифестациите на тврдата моќ имаат тенденција да бидат прилично конкретни и видливи. Моќните земји ги принудуваат помалите нации да ги почитуваат нивните барања преку употреба на инвазија, бомбардирање, промена на режимот, намалување на снабдувањето, итн. или преку закана од примена на сето тоа. За повеќето научници на полето на меѓународните односи, тврдата моќ исто така подразбира и економска сила и способност да се придобијат помалите земји за своите интереси преку условеност, санкции или финансиска помош. Економските санкции и поттикнувања се применуваат според методот „стап и морков“ – финансиски награди за оние нации коишто се подложуваат на авторитетот на големата моќ и реперкусии за оние што не се послушни. Поради фактот што постои диспропорционална распределба на богатството меѓу државите, и затоа што економската зависност води кон подложност на надворешно влијание, економската моќ претставува значителен елемент на политиката на тврда моќ. Во текот на историјата на човештвото, од римските освојувања до Студената војна, тврдата моќ е најчестата форма на наметнување и проширување на сферите на влијание и контрола. Во современиот меѓународен поредок, Соединетите Американски Држави се перципираат како одличен пример за политиката на тврда сила, со тоа што НАТО сојузот претставува еден од нејзините клучни методи за остварување на таа моќ.

3 За повеќе видете Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1979) и John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, NY: Norton, 2001).

4 Thucydides, *History of the Peloponnesian War* (New York: Dover Publications, 2004), 269.

5 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Chicago: University of Chicago Press, 1945).

Дефинирањето на меката моќ, за разлика од тврдата моќ, е многу посложено затоа што нејзините политички и теоретски поборници нудат различни ставови и толкувања за концептот. Поимот „мека моќ“ за првпат е скован од страна на професорот Џозеф Нај од „Харвард“, во 1990 година, а подоцна детално е разработен во неговата книга од 2004 година, „Мека моќ: средство за успех во светската политика“. Нај ја објаснува меката моќ како „способност да се добие она што се сака преку привлекување, а не преку присила или плаќања“⁶. Додека тврдата моќ наметнува и присилува, меката моќ „заведува“ и се изразува себеси како способност да се натераат другите земји да ги посакуваат истите исходи и независно да кооптираат со вашата страна. Нај, понатаму пишува:

„(...) Тврдата моќ, способноста да се принудува, произлегува од воената и економската моќ на земјата. Меката моќ произлегува од привлечноста на културата на земјата, политичките идеали и политики. Кога нашите политики се гледаат како легитимни во очите на другите, нашата мека моќ е подобрена“⁷.

Оттогаш, терминот се користи како популарна фраза во многу научни статии и политички јавни говори, честопати погрешно, за да ги означат речиси сите форми на глобално влијание коишто не подразбираат употреба на воена сила. Ова првенствено се должи на фактот што меката моќ, за разлика од тврдата, дефинитивно е апстрактен концепт, чиј извор, средства и апликации честопати се нематеријални. Лесно може да се визуелизира големината и ефектот на тенковите и на ракетите, но културната привлечност, на пример, е форма на влијание чијшто опсег, временска рамка и сила многу тешко можат да се измерат. Оттука, како што вели Нилсен, „меката моќ стана поим што повеќе се користи отколку што се разбира“⁸. На пример, поранешниот комесар за надворешни односи и европска соседска политика, Бенита Фереро-Валднер, смета дека меката моќ е дефинирачка карактеристика на ЕУ, а примената на позитивни услови и економски поттикнувања од страна на ЕУ ја гледа како манифестација на наведената мека моќ⁹. Меѓутоа, ова сфаќање е во спротивност со оригиналното разбирање за меката моќ од страна на Нај, кој изразите на економска моќ, од типот на санкции, ембарга, преференцијални трговски договори, негативни/позитивни условености, како и помошта, ги сметаше како израз на тврда моќ, иако помалку застрашувачки од воената сила¹⁰.

⁶ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), 3.

⁷ Joseph Nye, "Soft Power and American Foreign Policy", *Political Science Quarterly* 119, no. 2 (Summer 2004): 256

⁸ Kristian L. Nielsen, "EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap", *Journal of Contemporary European Research* 9, no. 5 (November 2013): 727.

⁹ Ибид, 729.

¹⁰ Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 31.

Кога се зборува за Европската Унија и за нејзината моќ, неопходно е да се разгледа особеноста на нејзината позиција. ЕУ не е држава, туку збир на држави, што прави таа да отскокнува наспроти другите глобални актери. Секоја земја-членка е суверена и има специфични интереси, цели, способности и влијание коишто не секогаш се пренесуваат на ниво на Унијата како целина. Кој било аргумент во прилог на тврдата моќ на ЕУ во голема мера ќе зависи од економската доминација на ЕУ во соседните региони. Економскиот раст на ЕУ во последните децении (и покрај периодичните кризи) ја воспоставува ЕУ како една од светските економски авторитети и како хегемон на европскиот континент. Затоа, Европската Унија е во позиција да влијае на политиките на другите земји преку финансиски „стапови и моркови“, кои, како што објаснува Нилсен, може да имаат форма на „трговски договори и развојна помош, а тие вообичаено се придружени со клаузули за условеност“¹¹.

Од друга страна пак, воената тврда сила не може да се припише на Европската Унија. Како што вели популарната поговорка, ЕУ е економски гигант, политичко и воено џуџе. Иако секоја поединечна земја-членка има своја национална армија, ЕУ како целина не претставува сила со воена способност, ниту пак се стремела да стане таква сила (сè до неодамна, кога промените во глобалните околности доведоа до декларација за заедничка армија на ЕУ, којашто ја потпишаа мнозинството од земјите-членки). До крајот на 1990-тите, западноевропските земји во голема мера беа зависни од НАТО и од нуклеарната моќ на САД за нивната безбедност и одбрана, поради што беше нереално, пред Европските совети во Келн и во Хелсинки во 1999 година да се дискутира за независна заедничка политика на ЕУ за одбрана и безбедност¹². Ова е резултат на пролонгираните безбедносни политики од времето на Студената војна. Војните на Балканот во текот на 1990-тите се покажаа како можност да се пробие тој модел, затоа што улогата на ЕУ како регионална сила станува подинамична. Тоа претставуваше можност ЕУ да покаже капацитет за притисок врз раководствата на новите југословенски држави и да го искористи влијанието за да до спречи влошувањето на конфликтите. Меѓутоа, ЕУ не успеа да се позиционира како веродостоен авторитет со тврда моќ, а околностите само ги покажаа слабостите на недоволно развиената заедничка надворешна политика. Ова е причината зошто во 1999 година, земјите-членки ги утврдуваат главните цели за ангажман на заеднички воени единици за управување со кризи, составени од околу 60.000 војници, а што воспостави основа за постоење на заеднички безбедносни капацитети, иако тие не

11 Nielsen, "EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap", 729.

12 Mathias Jopp, "European Security and Defence Policy", in *Europe from A to Z: Guide to European Integration*, eds. W. Weidenfeld and W. Wessels (Skopje: Konrad Adenauer Foundation, 2009), 172.

претставуваат официјална армија на ЕУ. Сепак, овие војници денес главно се насочени кон спречување и стабилизирање на конфликти, како и хуманитарни интервенции, наместо кон класичната територијална одбрана или принудни проекции на воена моќ.

Оваа историска перспектива ни го покажува размислувањето зад отфрлањето на „имиџот на тврда сила“ на Европската Унија и нејзиното пренасочување кон можноста таа да се утврди како мека сила во современиот свет. Поранешниот висок претставник на ЕУ за надворешни работи, Кетрин Ештон, на настанот во Будимпешта во февруари 2011 година изјави дека „... ЕУ има мека моќ со тврди рабови – поголема моќ од моќта да се даде добар пример и промовира вредности, но помала моќ од моќта да ја наметне својата волја“¹³. Во соопштението е наведено дека и покрај недостатокот на воена сила, Европската Унија претставува глобална сила во пораст. Перципираната моќ на Унијата не произлегува од ниту една армија, туку од нејзините вредности, закони и имиџот што го ужива во јавноста. Во тој контекст, истражувачите ја опишуваат ЕУ како граѓанска моќ¹⁴, нормативна моќ¹⁵ и мека сила, термини коишто меѓусебно не се исклучуваат и често се користат наизменично. Овие придавки укажуваат на потенцијалот на ЕУ да убеди преку привлекување, да покаже моќ преку зајакнување на нејзиниот легитимитет како предводник во нов тип на авторитет којшто не се темели на принуда, туку на „договорни спогодби“¹⁶. Енеко Ландабуру, поранешен генерален директор на ЕУ за надворешни односи, на конференција во 2006 година ја окарактеризира Европската Унија како „пол на привлекување“, како и „гравитациска моќ“¹⁷, алудирајќи на сè поголемите можности на алтернативните форми на влијание на ЕУ и нејзиниот имиџ како мека моќ.

Аргументот за меката моќ на ЕУ почива на премисата дека ЕУ покрај економска и воена моќ, има и други средства со коишто ќе ги оствари своите цели на надворешната политика. Може да има неколку толкувања за тоа што би можеле да претставуваат поединечните средства на меката сила во контекст на ЕУ, но ваквите главни средства може да се групираат во две категории:

- можност за членство
- јавна дипломатија и политички вредности

13 Nielsen, "EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap", 724.

14 Видете François Duchêne, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, eds. M. Kohnstamm & W. Hager (London: Macmillan, 1973). Also Mario Telò, *Europe: A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order* (Houndmills: Palgrave Macmillan UK, 2007).

15 Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (February 2002).

16 Robert Cooper, "Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy", in *American Power in the 21st Century*, eds. D. Held & M. Koenig-Archibugi, (Cambridge: Polity Press, 2004). 168.

17 Elsa Tulmets, "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU to Bridge its Capability-Expectations Gap?", *European Political Economy Review*, no.7 (Summer 2007): 205.

Можноста за членство е моќна алатка во политичкиот арсенал на ЕУ, која служи за мотивирање на другите земји доброволно да се пријават да бидат предводени од ЕУ. Талметс забележува дека „политиките на проширување [...] претставуваат први надворешни политики на Европската Унија каде што поимот мека моќ бива јасно формулиран во официјалните јавни дискурси“¹⁸. Освен тоа, проширувањето е многу тесно поврзано со ширењето на политичките норми и вредности коишто се сметаат за клучен извор на лидерството на ЕУ и нејзината цел. Покрај тоа, културата, историјата, традициите и уметноста во земјите на ЕУ се широко почитувани и се сметаат за силна референтна точка за национален развој и успех. Оваа привлечност на демократскиот морал и животниот стандард во ЕУ треба да ги поттикне другите земји, кои „восхитувајќи се на нејзините вредности, имитирајќи го нејзиниот пример и стремејќи се да го достигнат нејзиното ниво на просперитет и отвореност – сакаат да ја следат“¹⁹.

СПОРОТ МЕЃУ СРБИЈА И КОСОВО: СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ЗА МЕКАТА МОЌ НА ЕУ

Надворешната политика на ЕУ кон Југоисточна Европа се развила како одговор на политичките промени во 1990-тите, кои избија во вид на неколку воени конфликти. Новите независни држави што произлегоа од пепелта на Југославија претставуваа значаен предизвик за едвај воспоставената заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Препознавајќи го тоа како моментум за засилување на својата позиција на регионална власт, Европската Унија развива своја политика за Југоисточна Европа, заснована на миротворство, стабилизација и интеграција²⁰. Овој период го вклучува и Косово, кое по војната во 1999 година, еднострано прогласи независност од Србија во 2008 година. Европската Унија го поздравил успехот на своите политики на мека моќ по потпишувањето на Бриселскиот договор за нормализирање на односите меѓу Србија и Косово, во 2013 година. Сепак, многумина би рекле дека континуираното присуство на блокови на поделба меѓу овие две земји и недостатокот на универзално признавање на независноста на Косово укажува на тоа дека успехот на надворешната политика на ЕУ во овој поглед е преистакнат. Кога ќе се погледнат воените интервенции што беа неопходни за да се постигне прекин на огнот, тогаш и овие сомневања за улогата на меката моќ на ЕУ стануваат поизразени. Тестот за ефикасноста на меката моќ на Европската Унија во контекст на односите Србија – Косово ќе мора да произлезе од испитувањето на силата на нејзините два инструмента: можноста за членство и јавната дипломатија.

18 Tulmets, “Can the Discourse on ‘Soft Power’ Help the EU?”, 201.

19 Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 5.

20 Barbara Lippert, “Policies toward Southeast Europe”, in *Europe from A to Z: Guide to European Integration*, eds. W. Weidenfeld and W. Wessels (Skopje: Konrad Adenauer Foundation, 2009), 327.

Понатаму, оценувањето на нивото на успех на политиката на мека моќ ќе укаже на вистинските предизвици и перспективи на сегашната насока на надворешната политика на ЕУ кон проблемот меѓу Србија и Косово.

а) Можност за членство

Потенцијалот да се стане членка на ЕУ се смета за најмоќен инструмент што ЕУ го има кога се занимава со земјите во поширокиот европски регион. Ова го изјавува и Оли Рен, комесар за проширување, кој ја смета мотивацијата за членство како силна алатка на меката моќ што ЕУ ја има на располагање, со цел да ги реформира другите земји во просперитетни демократии²¹. ЕУ ја дава „членската карта“ како награда за усогласеноста на земјата со стратешките интереси на Унијата. Проширувањето стана алтернативна мерка за економска помош, бидејќи не дава директни финансиски бенефити што може да се толкуваат како „меѓународно мито“, туку нуди потенцијал за долгорочен раст и развој по стапките на успешните земји-членки на ЕУ. Токму тоа ги поттикна сите земји од Западен Балкан да работат на отворање на пристапните преговори. Најзборува за успехот на оваа тактика на мека моќ од страна на ЕУ, наведувајќи дека „целта да се стане дел од ЕУ стана магнет, што значи дека целиот регион на Источна Европа е ориентиран кон Брисел“²².

Србија и Косово не се исклучок од горенаведеното, бидејќи и двете земји ја имаат изразено својата јасна желба за пристапување во ЕУ. Овие околности отворија можност Европската Унија да го продлабочи своето регионално лидерство преку демонстрирање способност да преземе одговорност во процесите меѓу двете држави²³. Србија аплицира за членство во ЕУ во 2009 година и поминува низ процесот водена од страна на Унијата, со брзина којашто се смета за неопходна за да се усогласи српската политика – кон Косово, кон Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија и кон другите области на внатрешната политика – со очекувањата на ЕУ. Бидејќи непризнавањето на независно Косово од страна на Србија предизвика несакани компликации за проектот на ЕУ за стабилизација и интеграција на регионот на Западен Балкан, токму можноста за членство беше употребена за да се насочи српската Влада да прифати одредени услови преку забрзување или забавување на процесот на претпристапните преговори. ЕУ го потпишува Договорот за стабилизација и асоцијација, како и Привремената спогодба со Србија во април 2008 година, само два месеца по едностраното прогласување независност од страна на Косово. На сличен начин, земјата доби статус на кандидат откако успеа да ги исполни барањата за апсење и на последните воени бегалци и нивна екстрадиција

21 Tulmets, "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU", 201.

22 Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 77.

23 Авторот е свесен дека Косово нема универзално меѓународно признавање како независна држава.

во МКСЈ. Најголемиот моментум на меката политика на ЕУ се случи во април 2013 година, кога високиот претставник на ЕУ, Кетрин Ештон, со можноста за членство како адут во преговорите, посредуваше во договор меѓу премиерите на Косово и на Србија, кој има за цел да ги усогласи односите меѓу двете држави. Договорот беше релативен успех и Србија и Косово покажаа конструктивен пристап во преговорите: Србија за првпат го прифати административниот авторитет на владата на Приштина над косовската територија, додека Косово се согласи на децентрализирана заедница на српски општини на северот на земјата²⁴.

Табела 1. Развојни настани во пристапувањето на Србија во ЕУ

Настан или усогласување од страна на Србија	Награди од страна на ЕУ
Февруари 2008 - Еднострано прогласување независност на Косово.	Април 2008 - ЕУ го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација, како и Времената спогодба со Србија.
Јули 2008 - Радован Караџиќ уапсен по барање на МКСЈ.	Декември 2009 - Србија добива безвизен режим во Шенген зоната.
Мај-јуни 2011 година - Ратко Младиќ и Горан Хаџиќ беа уапсени и екстрадирани.	Март 2012 - Србија доби статус на кандидат за ЕУ.
Април 2013 - Србија и Косово го потпишуваат Бриселскиот договор.	Септември 2013 - Влегување во сила на Договорот за стабилизација и асоцијација. Јануари 2014 - Започнуваат преговорите со Србија за членство во ЕУ.

Сепак, ЕУ не можеше да направи Србија формално да го признае суверенитетот на Косово. Меката сила можеше да испорача само толку, бидејќи оттогаш наваму нема значителни промени или ублажување на српската политика кон Косово. Како што истакнува Гвоздев, „Европската Унија се одлучи за прагматизам“ во овој момент, проценувајќи го степенот на своите способности од доменот на меката моќ, и целејќи кон дополнителни отстапки од страна на Србија во претпристапните преговори²⁵. Времето ќе покаже дали ова ќе биде успешна тактика на надворешната политика. Меѓутоа, се чини дека авторитетот на Бриселскиот договор во Косово е уште послаб, бидејќи имаше повеќекратни обиди од страна на внатрешни актери, како и масовни протести, да се запре спроведувањето на косовскиот дел од договорот – воспоставувањето на Здружение на српски општини. На крајот на краиштата, токму политичарите кои го фрлија солзавецот во косовскиот Парламент во 2015 година, во обид да го блокираат ова здружение и да не ги испочитуваат условите од Бриселскиот

²⁴ Nikolas K. Gvosdev, "Kosovo and Serbia Make a Deal: Debalkanizing the Balkans", *Foreign Affairs*, April 24, 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139346/nikolas-k-gvosdev/kosovo-and-serbia-make-a-deal>.

²⁵ Gvosdev, "Kosovo and Serbia Make a Deal".

договор, неодамна беа избрани во косовската Влада²⁶. Преговорите меѓу Србија и Косово во моментот се во застој²⁷.

Сепак, можноста за членство во ЕУ насочена кон Косово претставува многу „пошуплив морков“. Пет земји-членки на ЕУ не го признаваат Косово како независна земја, што претставува цврста пречка за сите идни кандидатури на Косово за пристапување во ЕУ. Со оглед на околностите, досегот на меката моќ на ЕУ може да биде онолку добар колку и нејзиниот кредибилитет за подготвеноста конечно да го вклучи Косово во рамките на семејството на ЕУ, доколку Косово ги исполни сите пропишани критериуми за пристап. Договорот за стабилизација и асоцијација со Косово беше инициран во 2014 година, а изјавите на ЕУ го потврдија потенцијалот за членство на Косово како дел од интеграцијата на поширокиот регион на Западен Балкан во ЕУ²⁸. Сепак, поделбата на земјите-членки околу статусот и перспективите на Косово останува на позиција на статус-кво.

б) Јавна дипломатија и политички вредности

Дипломатија наспроти оружените интервенции е најпопуларната асоцијација за концептот на мека моќ. Меѓутоа, класичната дипломатија морала да се развива за да се приспособи на фактот дека јавното мислење сè повеќе влијае врз меѓународните односи. Ако странските јавности се привлечени од вредностите, нормите и културата на одредена земја/меѓувладина организација, тогаш постои поголема веројатност дека владите на тие јавности ќе се усогласат со раководството на наведените земји/меѓувладини организации (МО)²⁹. Оттука, *јавната дипломатија* поаѓа од разбирањето дека јавното мислење во странски земји може да биде клучно за проширувањето на сферите на влијание. Вобичаено се опишува како битка за срцата и умовите на луѓето во светот, се верува дека јавната дипломатија е исто толку важна колку и воената моќ, особено поради тоа што го зајакнува кредибилитетот на земјите/МО. Крос ја дефинира јавната дипломатија како ангажман на владата со странската јавност, а со цел да се подобри имиџот на земјата со формирање перцепции кај јавноста за таа земја³⁰. Истото важи и за меѓувладините организации, а Европската комисија веќе ја вгради јавната дипломатија како важна стратегија за надворешната политика на ЕУ. Соочувајќи се со скептицизмот, Европската комисија ја

26 За повеќе видете Erwin Qafmolla, "Kosovo Opposition MPs Hurl Tear Gas in Parliament", *BalkanInsight*, October 8, 2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/opposition-teargases-kosovo-parliament-10-08-2015>. Also Igor Jovanovic, "Serbia Accuses Kosovo of Reneging on EU Deal", *BalkanInsight*, October 29, 2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-slams-kosovo-over-obstructing-brussels-agreement-10-29-2015>. Erjone Popova, "Kosovo Opposition Builds Resistance to Brussels Agreement", *BalkanInsight*, January 12, 2016, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-opposition-swell-ranks-against-brussels-agreements-01-12-2016>.

27 Die Morina and Maja Zivanovic, "Kosovo-Serbia Talks Fail to Defuse Tensions", *BalkanInsight*, February 2, 2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/dialogue-of-normalizations-or-tensions-02-02-2017>.

28 Lippert, "Policies toward Southeast Europe", 327.

29 Mai'a K.D. Cross, "Conceptualizing European Public Diplomacy", in *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, eds. M.K.D. Cross and J. Melissen, (New York: Palgrave Macmillan, 2013), 5.

30 Ибид, 4.

препозна потребата да ги објасни својата надворешна политика и одлуките пред пошироката јавност на земјите-членки и на земјите што не се членки на ЕУ, со цел да ја поврати довербата во вредностите на ЕУ и да ја подобри својата репутација како регионална сила³¹. Во извештајот на германското Министерство за надворешни работи од 2002 година, наведено е дека јавната дипломатија се смета за приоритет број еден во Европа³².

Културната и историската привлечност на земјите-членки на ЕУ разбирливо е една од највредните средства на јавната дипломатија на ЕУ. Воодушевеноста од нивните клучни културни карактеристики и наводната културна супериорност прави другите земји, вклучувајќи ги и оние во Југоисточна Европа, да го следат водството на ЕУ преку „привлекување, а не принуда“. Тоа е моќен инструмент со потенцијал да ги насочува преференциите и вредносните системи на луѓето во различни држави, како што се Србија и Косово, а со тоа и нивните влади. Тоа е веројатно најуспешниот аспект на меката моќ на ЕУ, бидејќи, со зборовите на Нај, луѓето во овие земји, „восхитени од нејзините вредности, имитирајќи го нејзиниот пример, со аспирации за постигнување на нејзиното ниво на просперитет и отвореност – сакаат да ја следат“³³. Од 2000 година па наваму, ЕУ континуирано дизајнира надворешни политики коишто во соседните земји го поттикнуваат ширењето на нејзините норми и идеали, главно оние на демократија и пазарна економија. Спогодбите за стабилизација и асоцијација понудени на Србија и на Косово вклучуваат неколку клучни демократски принципи коишто треба да се почитуваат, како што се почитувањето на човековите права, владеењето на правото, добрососедските односи и слободната пазарна економија³⁴. Оваа кауза на јавната дипломатија беше помогната кога во декември 2009 година, ЕУ го укина визниот режим за српските граѓани, со што стана лесно и достапно за нив да ги посетуваат земјите од ЕУ, да бидат изложени, од прва рака, на културните обележја, нормите на однесување и политичките гледишта во рамките на ЕУ, што подоцна води кон усвојување и увоз на тие вредности во нивната матична држава. Во Косово, популарните медиуми и изјавите на клучните претставници на ЕУ го зајакнуваат локалното воодушевување од овој меѓувладин економски гигант и помагаат да се дифузираат нејзините норми. Конечно, Европската Унија е опишана како најголем мировен проект од Втората светска војна – извонреден сојуз на соработка меѓу земјите со вековна историја на војни и конфликти. Затоа, пристапувањето во ЕУ за

31 Anna Michalski, “The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion”, in *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, ed. J. Melissen (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 142.

32 Jan Melissen, “The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice”, in *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, ed. J. Melissen (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 11.

33 Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 5.

34 Lippert, “Policies toward Southeast Europe”, 329.

повеќето граѓани во Косово и во Србија значи донесување на таа сфера на стабилност и мир дома.

Сепак, јавната дипломатија на ЕУ е далеку од беспрекорна. Може да се аргументира дека културното, архитектонското и уметничкото наследство што ја привлекува странската јавност е особина на поединечни земји-членки, а не на Европската Унија како целина. Не постои такво нешто како култура на ЕУ. Како резултат на тоа, значителен дел од успехот на културната и нормативната привлечност на ЕУ е благодарение на јавната дипломатија што ја спроведуваат владите на земјите-членки, наместо заедничките институции на ЕУ. Во своето темелно истражување за меката моќ на ЕУ, Михалски смета дека не постои заедничка, координирана стратегија за јавна дипломатија на ЕУ, главно поради недостатокот на политички консензус меѓу земјите-членки во врска со заедничките цели, како и заради различни национални интереси³⁵. Михалски, исто така, тврди дека и покрај најдобрите напори на Комисијата за зајакнување на разбирањето и легитимноста на институциите на ЕУ преку нови комуникациски и информациски пристапи кон јавноста во трети земји, повеќето официјални претставници во Брисел и делегации на ЕУ интервјуирани за целите на нејзиното истражување, не успеаја да го прифатат, па дури и да го разберат концептот на јавната дипломатија на ЕУ³⁶. Категорично, јавната дипломатија вклучува многу повеќе отколку само давање изјави за медиумите. И ова останува еден од главните предизвици на стратегијата на меката моќ на ЕУ.

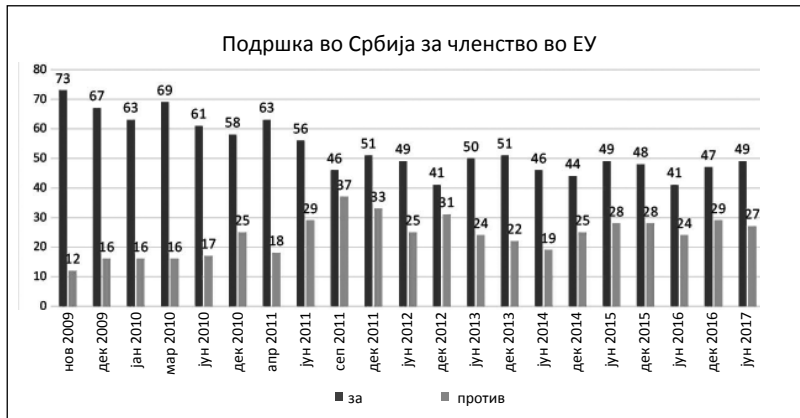
Се појавува проблем, меѓутоа, од фактот дека суштинската компонента на методите на јавната дипломатија на ЕУ се чини дека е промовирање на проекти финансирани од ЕУ и достапност на финансиски стимулации. Затоа, главниот предизвик пред ЕУ како мека сила може да се најде во нејзината проекција на статусот на економска суперсила. Неспорната економска доминација што ЕУ ја има во поширокиот европски регион, поставува сомнеж дали другите земји навистина реагираат на културната, дипломатската и на нормативната привлечност на ЕУ или на финансиските придобивки. Мерките од типот на економски санкции, ембарга и развојна помош, кои ЕУ ги користела, и сè уште ги користи за да влијае врз политиките во трети земји преку позитивни/негативни услови, дефинитивно се пример за политика на тврда моќ. Преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА фондските), во периодот од 2007 до 2012 година, ЕУ префрла околу 5,3 милијарди евра помош за земјите во Југоисточна Европа³⁷, а истиот тренд ќе продолжи и до 2020 година, во рамките на програмата

35 Anna Michalski, "The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion".

36 Anna Michalski, "The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion", 133.

37 European Commission, *Instrument for Pre-Accession Assistance - A New Focus to EU Assistance for Enlargement* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 5. Достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/ipa_brochure_2009_en.pdf.

ИПА II. Буџетот на ЕУ предвиден во ИПА-фондовите за Србија, само за 2016 година изнесува 166,4 милиони евра³⁸, додека во претходните години оваа сума достигнува над 200 милиони евра годишно³⁹. Во периодот меѓу 2007 и 2013 година, во рамките на ИПА, на Србија ѝ била доделена⁴⁰ финансиска помош од вкупно 1,5 милијарди евра, со дополнителни 1,5 милијарди евра предвидени за периодот од 2014 до 2020 година⁴¹. Помошта за Косово за периодот меѓу 2014 и 2020 година изнесува 645,5 милиони евра⁴², речиси ист износ што го добива за периодот 2007 – 2013 година⁴³. Може да се тврди дека ова е примарниот извор на моќта на ЕУ над Србија и Косово и, обратно, дека за овие две земји, тоа е главниот поттик за приспособување кон барањата на ЕУ. Сепак, овој труд препознава дека корелацијата не подразбира причинско-последична појава, како и дека би било корисно да се изврши понатамошно квантитативно истражување за да се адресира ова прашање.



Извор: Министерство за европска интеграција на Република Србија

На крајот, со развојот на настаните по светската финансиска криза од 2008 година, како што се: кризата во еврозоната, последователните мерки за штедење, намалувањата на буџетот, владината финансиска помош и Брезит, репутацијата на ЕУ како регионална економска моќ и магнетизмот на нејзиниот имиџ почнаа да се намалуваат⁴⁴. Последната анкета на јавното

38 Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, "Minister Joksimovic and Commissioner Hahn have signed a financial agreement worth 96.2 million Euro", *Ministry of European Integration of the Republic of Serbia*, June 7, 2017, <http://www.mei.gov.rs/src/ves-ti/1000/189/335/detaljnije/ministar-joksimovic-i-komesar-han-potpisali-finansijski-sporazum-vredan-96-2-miliona-evra/>

39 Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, "Minister Joksimovic and Commissioner Hahn have signed a financial agreement worth 96.2 million Euro", *Ministry of European Integration of the Republic of Serbia*, June 7, 2017, <http://www.mei.gov.rs/src/ves-ti/1000/189/335/detaljnije/ministar-joksimovic-i-komesar-han-potpisali-finansijski-sporazum-vredan-96-2-miliona-evra/>

40 Ибид

41 "Funding by Country", European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, European Commission, last updated December 16, 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country_en

42 Ибид

43 European Commission, *Instrument for Pre-Accession Assistance*, 5

44 Cross, "Conceptualizing European Public Diplomacy", 2.

мислење (во јуни 2017 година), спроведена од страна на Министерството за европска интеграција на Република Србија, покажува дека само 49 отсто од Србите во моментот сакаат нивната земја да влезе во ЕУ⁴⁵. Ова претставува пад од неверојатни 21 процентен поен споредено со поддршката за членство во ЕУ искажана во 2009 година, од околу 70%. Ова се случува во периодот кога безвизното патување во Шенген зоната станува достапно за српските граѓани и претставува најсилно ниво на поддршка за членство во ЕУ до денес. Една од најниските стапки на поддршка е забележана во декември 2012 година, кога само 41% од граѓаните се залагаат за пристапување во Унијата, додека вкупно 31% се противат на тоа⁴⁶, иако само девет месеци претходно земјата се здоби со официјален кандидатски статус во ЕУ. Поддршката постојано опаѓа од крајот на 2013 година, што покажува очигледен тренд на намален ентузијазам кај српското население и слабеење на јавната дипломатија на ЕУ. Не беа достапни податоци за поддршката на граѓаните на Косово за интеграција во ЕУ за време на ова истражување.

ЗАКЛУЧОК

Надворешната политика на ЕУ кон Југоисточна Европа од 2000 година е концептуализирана на начин којшто отелотворува нова форма на авторитет заснован на дипломатски легитимитет, договорни спогодби и нормативна привлечност. Важен чекор кон консолидирањето на нејзината улога како регионален лидер беше демонстрирањето капацитет за независно посредување во европските конфликти, и доведувањето на двете страни од спорот за статусот на Косово заедно на масата за преговори, а со тоа и стабилизирањето на поширокиот регион. Овој префериран пристап на надворешната политика ја заменува принудата со стимулации и соработка. Стратегијата на ЕУ за мека моќ е првенствено заснована на понуда за членство во Унијата и на јавната дипломатија.

Можноста за членство во ЕУ е, секако, најсилниот инструмент во рацете на ЕУ за ширење на нејзината сфера на влијание, бидејќи создава средина во којашто земјите самостојно одлучуваат да ги следат правилата и водството на ЕУ. Успехот во поттикнувањето на Србија и на Косово да преземат попрагматичен пристап кон нивните спорови не треба да се маргинализира и да се потценува. Но, проблемот што се појавува од оваа политика на мека моќ засега е што нејзиното влијание се покажува како краткорочно. Со текот на времето, и доколку процесот за интеграција во ЕУ во двете земји стагнира, главниот предизвик за меката моќ на ЕУ ќе биде

45 "European Orientation of the Citizens of Serbia: Public Opinion Poll (June 2017)", by *Ministry of European Integration of the Republic of Serbia*, accessible at: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanje_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jun_17.pdf, 19.11.2017.

46 Ибид

да ги задржи својот кредибилитет и легитимноста. Ова особено важи за Косово, бидејќи останува непризнаено од пет земји-членки на ЕУ. Друга силна алатка за ширење на моќта на ЕУ може да се најде во културната и нормативната привлечност, којашто се користи за привлекување на странската јавност. Преку ефективна јавна дипломатија, ЕУ може да се прикаже како носител на просперитет, а восхитот на странската јавност да служи за да влијае и да ги притиска своите влади во нивните политики да ги вградат демократските вредности, почитувањето на човековите права и слободи, како и владеештето на законот. ЕУ е успешна во препознавањето на овој потенцијал. Сепак, потребно е да се подобри нивото на координација меѓу земјите-членки и усогласеноста со стратегијата за јавна дипломатија од страна на официјалните претставници на ЕУ.

Економската доминација над поширокиот регион и користењето на финансиската условеност, меѓутоа, претставуваат значаен предизвик за промовираната репутација на мека моќ на ЕУ. И покрај тоа, според Бенита Фереро-Валднер, поранешен комесар за надворешни односи и европска политика за соседството, политиката на мека сила на ЕУ не ја исклучува, ниту пак треба да ја исклучува тактиката на тврда моќ. Потребно е комплементарно користење на воени закани и економски санкции, бидејќи ЕУ треба „да ги поврзе на интелегентен начин, цврстата акција и мекото влијание“⁴⁷. Ова толкување дека меката моќ не бара ексклузивност за да биде легитимна го споделува и самиот Џозеф Нај, кој верува дека двата различни вида на моќ треба да служат за заемно зајакнување. Во таа смисла, ЕУ е мошне успешна во применувањето на своите цели за надворешна политика. Сепак, враќајќи се на тврдењата на Расмусен, не треба да изненадува тоа што комбинацијата на мерки ја оштетува крајната перцепција за ЕУ како ефективна мека сила. Ова прашање е од особена важност сега, кога тековните планови за формирање на армија на ЕУ се меѓу приоритетните политики на ЕУ. Неизбежно произлегува дека со спроведувањето на овие планови ќе биде потребно повторно да се оцени статусот на мека моќ на ЕУ.

БИБЛИОГРАФИЈА

Cross, Mai'a K. Davis. "Conceptualizing European Public Diplomacy". In *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, edited by M.K.D. Cross & J. Melissen, 1–13. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

Cooper, Robert. "Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy". In *American Power in the 21st Century*, edited by D. Held & M. Koenig-Archibugi, 167-180. Cambridge: Polity Press, 2004.

47 Tulmets, "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU", 206.

Duchène, François. "The European Community and the Uncertainties of Interdependence". In *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, edited by M. Kohnstamm & W. Hager, 1-21. London: Macmillan, 1973.

Jopp, Mathias. "European Security and Defence Policy", In *Europe from A to Z: Guide to European Integration*, edited by W. Weidenfeld and W. Wessels, 171-178. Skopje: Konrad Adenauer Foundation, 2009.

Lippert, Barbara. "Policies toward Southeast Europe". In *Europe from A to Z: Guide to European Integration*, edited by W. Weidenfeld and W. Wessels, 327-331. Skopje: Konrad Adenauer Foundation, 2009.

Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002): 235-258.

Mario Telò. *Europe: A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*. Houndmills: Palgrave Macmillan UK, 2007.

Melissen, Jan. "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice", In *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, edited by J. Melissen, 3-27. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: Norton, 2001.

Michalski, Anna. "The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion". In *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, edited by J. Melissen, 124-144. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

Nielsen, Kristian L. "EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap". *Journal of Contemporary European Research* 9, no. 5 (2013): 723-739.

Nye, Joseph. "Soft Power and American Foreign Policy". *Political Science Quarterly* 119, no. 2 (2004): 255-270.

Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

Thucydides. *History of the Peloponnesian War*. New York: Dover Publications, 2004.

Tulmets, Elsa. "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU to Bridge its Capability-Expectations Gap?". *European Political Economy Review* 7 (2007): 195-226.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1979.

| ОНЛАЈН НАПИСИ И ДОКУМЕНТИ

European Commission. *Instrument for Pre-Accession Assistance - A New Focus to EU Assistance for Enlargement*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. Accessible at https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/ipa_brochure_2009_en.pdf.

European Commission. "Funding by Country". European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Last updated December 16, 2016. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country_en.

Gvosdev, Nikolas K. "Kosovo and Serbia Make a Deal: Debalkanizing the Balkans". *Foreign Affairs*. April 24, 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139346/nikolas-k-gvosdev/kosovo-and-serbia-make-a-deal>.

Jovanovic, Igor. "Serbia Accuses Kosovo of Reneging on EU Deal". *BalkanInsight*. October 29, 2015. <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-slams-kosovo-over-obstructing-brussels-agreement-10-29-2015>.

Ministry of European Integration of the Republic of Serbia. "European Orientation of the Citizens of Serbia: Public Opinion Pol (June 2017)". Accessed on: 19.11.2017. http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanje_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jun_17.pdf.

Ministry of European Integration of the Republic of Serbia. "Minister Joksimovic and Commissioner Hahn have signed a financial agreement worth 96.2 million Euro". *Ministry of European Integration of the Republic of Serbia*. June 7, 2017. <http://www.mei.gov.rs/src/vesti/1000/189/335/detaljnije/ministar-joksimovic-i-komesar-han-potpisali-finansijski-sporazum-vredan-96-2-miliona-evra/>.

Morina, Die. and Zivanovic, Maja. "Kosovo-Serbia Talks Fail to Defuse Tensions". *BalkanInsight*. February 2, 2017. <http://www.balkaninsight.com/en/article/dialogue-of-normalizations-or-tensions-02-02-2017>.

Popova, Erjone. "Kosovo Opposition Builds Resistance to Brussels Agreement". *BalkanInsight*. January 12, 2016. <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-opposition-swell-ranks-against-brussels-agreements-01-12-2016>.

Qafmolla, Erwin. "Kosovo Opposition MPs Hurl Tear Gas in Parliament". *BalkanInsight*. October 8, 2015. <http://www.balkaninsight.com/en/article/opposition-teargases-kosovo-parliament-10-08-2015>.

Rettman, Andrew "NATO Chief: EU Soft Power is 'No Power at All'". *EUobserver*. May 6, 2013. <https://euobserver.com/defence/120046>.



Кратка биографија

Христина Рунчева Тасев е доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Дипломирала на Правниот факултет во 2007 година, со просечна оценка 9,89, за што е добитник на наградата Златна монета од ректорот на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје за најдобар студент на генерацијата (2006/07). Воедно, добитник е и на наградата Франк Манинг – 26 Јули, за најдобар студент во завршна година од студиите.

Во 2011 година, Рунчева Тасев магистрира на насоката ЕУ институции и политики на Правниот факултет „Јустинијан Први“, на Универзитетот „Карл-Франсенс“ од Грац и Универзитетот на Западна Бохемија во П'лзењ. Со титулата доктор на правни науки се стекнува во 2015 година.

Автор е на голем број стручни и научни трудови објавени во домашни и во меѓународни списанија, има земено учество на бројни меѓународни конференции и работи на повеќе истражувачки проекти.

Во досегашното работно искуство, Христина беше пратеник во два мандата и исто така има работено како соработник за надворешна политика во кабинетот на претседателот на Собранието на Република Македонија. Таа е една од основачите на Македонскиот институт за европски студии (МИЕС).

ПОВЕЛБАТА НА ЕУ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА НЕДОСТИГОТ НА ЛЕГИТИМИТЕТ НА ЕУ

Правата заедно со демократијата играат суштинска улога во создавањето на легитимитетот на Европската Унија. „Заштитата на фундаменталните права е основен принцип на Унијата и неопходен предуслов за нејзиниот легитимитет“. Ова е кажано во заклучоците на Претседателството на Советот на 3 и 4 јуни 1999 година во Келн, кога шефовите на држави и влади ја донесоа одлуката за изготвување на Повелбата за фундаментални права на Европската Унија. Но, дали и зошто Унијата нема легитимитет и дали постои начин тој да се зајакне со зајакнување на механизмите за заштита на фундаменталните права?

Всушност, гледано низ историјата на Европската Унија, нејзиниот легитимитет претставува предмет на загриженост. Низ годините, голем број политички актери во ЕУ на различни начини го разгледувале проблемот со легитимитетот, но сепак, потребно е поактивно политичко

делување. Прашањето за легитимитетот излезе на површина, особено по ратификацијата на Договорот за Европската Унија во 1991-92, а подоцна ова прашање беше повторно отворено со процесот на реформирање на ЕУ, со цел Унијата да се подготви за најголемото проширување коешто се случи во 2004 година. Прашањето за легитимитетот е поврзано со многу нови предизвици во Унијата, како што се на пример: Уставниот договор, натамошното проширување, економската и фискалната криза, итн. Целта на овој труд е да го разгледа проблематичното прашање за легитимитетот на Европската Унија, преку кратко објаснување на теоретската рамка за самиот поим легитимитет и преку негово сопоставување со ефектите од Повелбата за фундаментални права во ЕУ. Главното истражувачко прашање што ќе се применува е: до кој степен Повелбата за фундаментални права на ЕУ придонесува за една полегитимна ЕУ?

КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА

Во суштина, постојат два главни метода за оценување на легитимитетот на кој било политички систем. Првиот е преку оценување на политичкиот систем врз основа на критериуми коишто произлегуваат од нормативната теорија. Вториот е со емпириско определување на тоа до кој степен политичкиот систем е „во ред“ во очите на припадниците на конкретната држава.

Нормативниот пристап е добро објаснет во анализата на Битам за политичкиот легитимитет како мултидимензионален концепт којшто ги опфаќа различните елементи на законитоста, нормативната оправданост и легитимитетот. Може да се каже дека политичката моќ е легитимна тогаш кога:

- (I) се стекнува и се остварува според утврдените правила (законитост);
- (II) и правилата се оправдани според општествено прифатените верувања за (1) вистинскиот извор на авторитет и (2) правилните цели и стандарди на власта (нормативна оправданост); и
- (III) позициите на власта се потврдуваат со изречна согласност или потврда од страна на соодветните подредени ентитети и со признавање од други легитимни органи (легитимитет)¹.

¹ David Beetham. *The Legitimation of Power*, (London: Macmillan, 1991).

Фокусирајќи се на клучните димензии на *нормативната оправданост*, Бентам и Лорд² идентификуваат два клучни нормативни принципи на либералната демократија, и тоа: народен суверенитет (владеење од народот) и соодветни цели на власта, потпирајќи се на заштитата на основните права (слобода, безбедност, благосостојба). Легитимното верување дека народот претставува краен извор на политичкиот авторитет го отвора прашањето: „Кој го сочинува народот?“ и ги отвора прашањата за политичкиот идентитет, подеднакво клучни за политичкиот легитимитет. Принципот на народен суверенитет, исто така, се однесува на она што значи за луѓето тие да владеат, а овој аспект на народниот суверенитет се однесува и на изборното овластување на владата и ги пропишува барањата за застапеност и отчетност³. Во однос на втората димензија на „соодветните цели и стандарди на владата“, таа може да се сумира во својата најкласична форма како заштита на правата според Лок (живот, слобода и имот), дополнети со социјалните права и обезбедувањето услови за економски раст. Овој принцип дава критериуми со коишто се оценува ефикасноста на управувањето.

Накучо, во овој централен домен на нормативна оправданост, легитимитетот на либералниот демократски систем зависи од три критериуми: договорената дефиниција на народот или „политичка нација“ која ги одредува законските граници на политиката; назначувањето јавни службеници според прифатените критериуми за овластување од страна на народот – репрезентативност и отчетност; и одржување на одбранбените стандарди за заштита на правата, од страна на власта, или нејзиното рутинско отстранување во случај на „неуспех“. Овие критериуми се специфични и карактеристични за секој политички систем и зависат од неговата традиција и историска еволуција. Овие три димензии се одразуваат во бројни нормативни теории за демократијата. Најпрецизно резиме е дадено со познатата дефиниција на Абрахам Линколн за демократијата, „власт на народот, од народот, за народот“.

Вториот метод за утврдување на политичкиот легитимитет на Европската Унија се заснова на емпириски податоци и бара и аналоген приод. За да го примениме овој метод, најпрво треба да ги определиме индикаторите коишто се релевантни за легитимитетот на политичкиот систем. Повеќето истражувања што користат емпириски пристап се засноваат на системската теорија, првично развиена од Дејвид Истон, а таа разликува ставови кон политичката заедница, режимот и кон властите⁴. Истон го дефинира импуптот во политичкиот систем како нешто што е составено од барањата

2 David Beetham and Christopher Lord “Legitimacy and the European Union” In *Political Theory and the European Union*, ed. Albert Weale and Michael Nentwich, (London: Routledge, 1998), 15.

3 Ибид, p.16.

4 David A. Easton “A Re-Assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, no.5, (1975): 435-57.

и поддршката на граѓаните (доделени не само преку избори, туку и од идентитетот на граѓаните и чувството на системска легитимност) и резултат (исход – заб. на прев.) како владини одлуки и дејства (оставајќи ги внатрешните случувања во самиот политички систем главно недоволно објаснети и нејасни)⁵. Шарф⁶ смета дека демократијата има за цел колективно самоопределување и ја дефинира како дводимензионален концепт којшто во исто време се однесува и на влезните елементи (импут – заб. на прев.) и на резултатите (аутпут – заб. на прев.) на политичкиот систем. На страната на влезните елементи, самоопределувањето бара политичките избори да се извлечат, директно или индиректно, од автентичните преференции на граѓаните и, од таа причина, властите мораат да бидат одговорни пред граѓаните. На страната на резултатите, сепак, самоопределувањето подразбира *ефективна контрола на судбината*⁷.

Оваа рамка на Дејвид Истон ќе биде употребена како показател за да ни помогне во препознавањето на две претпоставки: дали луѓето кои се дел од одреден ентитет (I) можат да учествуваат во донесувањето одлуки и (II) во исто време да добијат заштита на нивните фундаментални права, ќе го сметаат политичкиот систем за по-легитимен. Значи, главното прашање за коешто сме заинтересирани е: до кој степен Повелбата за фундаментални права на ЕУ влијае на легитимитетот на ЕУ? Во овој случај, легитимитетот почива врз признавањето на фундаменталните права, но бидејќи ЕУ не е како ниеден друг политички систем, ние треба да внимаваме до кој степен критериумите за демократски легитимитет, во контекст на националната држава, можат да се применат и во случајот на Унијата. За целите на истражувањето, во рамките на концептуалната рамка ќе разликуваме три вида легитимитет: легитимитет којшто произлегува од влезните елементи (импутите – заб. на прев.), легитимитет што произлегува од резултатите (аутпутите – заб. на прев.) и идентитетски/социјален легитимитет, со користење на концептот на Шарф, приспособен на целта на овој труд⁸. Тој го применува тројниот идентитет опишан од страна на Линколн, а кој опфаќа: *оние со кои се владее* („влада на народот“) – социјален легитимитет⁹, *оние кои владеат* („влада од народот“) – легитимност што произлегува од влезните елементи, и *корисници на власта* („влада за народот“) – легитимитет којшто произлегува од резултатите.

5 Повеќе за тоа во David A. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, 1965.

6 F. W. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

7 F.W. Scharpf, 'Economic integration, democracy and the welfare state' *Journal of European public policy*, vol. 4(1), (1997): 18-36.

8 F.W. Scharpf, 'Interdependence and democratic legitimation' MPIFG working paper, No. 98/2, 1998, 2.

9 Beate Kohler-Koch, Berthold Rittberger, ed. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, (New York: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2007), 13.

| ЗАШТИТА НА ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ ПРАВА ВО ЕУ

Согласно модерната политичка мисла, се смета дека концептот за заштита на фундаменталните права ги поставува границите на политичката моќ. Создавањето на Европската Унија како *суи генерис* творба којашто ги надминува границите на традиционалниот концепт на нација-држава, создаде нов предизвик: како во една заедница чии приоритети се доминантно економски, да бидат заштитени фундаменталните права. Потребата да се обезбеди соодветната заштита на фундаменталните права во ЕУ постепено ги трансформираше приоритетите од економски во политички.

На почетокот, Европскиот суд на правдата (ЕСП) имаше клучна улога во обезбедувањето на заштитата на основните права преку својот судски активизам, бидејќи Основачките договори не содржат никакви одредби за ова прашање. Пред да се донесе правен акт, заштитата на човековите права на Европската Унија се засноваше на судската практика, а Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) беше признаена како посебен извор на инспирација за општите начела на правото на ЕУ. Заштитата на фундаменталните права се сметаше за составен дел од правото на Заедницата, и затоа Европскиот суд на правдата и Првостепениот суд нашироко упатуваат на судската практика на судот во Стразбур. Со решавање на различни случаи, ЕСП создаде каталог на човекови права, кој подоцна беше вклучен во Повелбата за фундаментални права на ЕУ.

Долгата дебата меѓу земјите-членки на Унијата, за тоа дали Унијата треба да има посебен акт за заштита на правата или не, добива разрешница по Европскиот совет во Келн, во јуни 1999 година. Во Повелбата преовладаа аргументите за консолидација на човековите права на ниво на ЕУ, и тоа особено по усвојувањето на концептот на „државјанство“ на Унијата, коешто отвори ново поглавје од политичката интеграција. Всушност, членот 8 од Договорот од Мاستрихт, за воведување државјанство на Унијата, покажува дека европскиот правен поредок повеќе не е изграден само како договор меѓу економските актери, туку и како политичка унија којашто треба да ја задржи правната сигурност во врска со заштитата на фундаменталните права¹⁰. Иако правата што беа вклучени како составен сегмент на ова државјанство веќе постоеја и претходно, воведувањето на самата институција државјанство овозможува директна врска меѓу Европската Унија и народот на нејзините земји-членки.

10 Treaty on European Union, Article 8, See more at https://europa.eu/european-union/sites/europaen/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

Повелбата за фундаменталните права, иако усвоена на Европскиот совет во Ница, во декември 2000 година, за првпат станува правно обврзувачка со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон, во декември 2009 година. Несомнена беше потребата од усвојување на сопствен, правно обврзувачки каталог на фундаменталните права на Европската Унија. Примената на Повелбата резултираше со придобивки за граѓаните на ЕУ. Лисабонскиот договор предвидува дека Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија добива ист статус како и двата договора на Унијата и затоа, при спроведувањето на правото на Унијата, станува обврзувачка за институциите на Унијата и за земјите-членки¹¹.

Конкретни докази за сè поголемата важност на Повелбата наоѓаме во судската практика на ЕСП. Во периодот меѓу 2010 година, првата година во којашто Повелбата станува правно обврзувачка, и 2014 година, бројот на повикувања на Повелбата во одлуките на ЕСП се зголемува за четирипати, што ја одразува нејзината зголемена важност како правна референтна точка на ниво на ЕУ¹². Истовремено, користењето на Повелбата на национално ниво, според Агенцијата за фундаментални права и нејзината онлајн-алатка „Charterpedia“, покажува дека Повелбата, исто така, придонесува за заштита на фундаменталните права преку правните системи на земјите-членки, но сè уште целосно не се експлоатира¹³.

Повелбата е референтна точка не само за ЕСП, туку и за законодавството на ЕУ, особено кога законодавството на ЕУ дава „специфично изразување на фундаменталните права“, како што е случајот со политиките на ЕУ коишто се занимаваат со антидискриминација, азил и транспарентност на заштитата на податоци, добра администрација и со процесните права во граѓански и во кривични постапки. Дотолку повеќе што фундаменталните права, исто така, можат да бидат предмет во законодавството на ЕУ коешто ги опфаќа и сите други области во надлежност на Унијата, како што се транспортот, конкуренцијата, царината и граничната контрола.¹⁴

Бидејќи Повелбата е инструмент на примарното право на ЕУ, постојат три клучни случаи на Судот на правдата коишто ја толкуваат: во 2010 година, Судот ја поништува мерката на ЕУ во областа на земјоделската политика поради загриженоста за заштитата на податоците¹⁵; во 2011 година делумно ја поништува мерката на ЕУ којашто се занимава со осигурителни услуги,

11 Article 6 TEU and article 51(1) Charter

12 European Union Agency for Fundamental Rights “Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU”, 8. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/between-promise-and-delivery-10-years-fundamental-rights-eu>

13 Ибид.

14 Francesca Ferraro and Jesus Carmona, ‘Fundamental Rights in the European Union- The role of the Charter after the Lisbon Treaty’. EPRS. PE.554.168. (2015):1.

15 Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Schecke

поради дискриминација меѓу жените и мажите¹⁶; и во 2014 година, Судот ја поништува Директивата за задржување на податоците¹⁷ поради нарушување на принципот на пропорционалност кога ги ограничува фундаменталните права на приватност и заштита на податоците¹⁸.

ВРСКАТА МЕЃУ „ПРАВАТА“ И „ЛЕГИТИМИТЕТОТ“

Во процесот на барање на врската меѓу концептите на „права“ и „леgitимитет“, јасно е дека правата не даваат легитимитет сами по себе, бидејќи тие се зависни од други концепти коишто обезбедуваат оправдување. Оправдувањето може да се потпре на концептот дека човековите права се природно поседувани или дека тие се создаден продукт што го сочинува социјалниот соживот. Затоа, легитимитетот не може да се гради само преку почитувањето на фундаменталните права, потребни му се и други елементи. Хабермас ја гледа суштината на легитимитетот како тензија и медијација меѓу некои поими за човековите права (без оглед на нивната оправданост), од една страна, и принципот на народен суверенитет, од друга страна¹⁹. Во исто време, повеќето студии за легитимитетот кои поаѓаат од перспективата на политичките науки започнуваат со некаква трикратна типологија на легитимитетот, како што се гореспоменатите студии на Дејвид Битам и Кристофер Лорд. Во овие студии, легитимитетот врз основа на фундаменталните права не е споменат *пер се*, но до одреден степен, делотворната заштита на фундаменталните права може да се замисли како своевиден придонес кон „излезна“ (аутпут) легитимност на политичкиот систем. Во исто време, каков било „социјален“ легитимитет којшто ги одразува заедничките чувства или очекувања на граѓаните, исто така, тешко се замислува без основниот поим на фундаменталните права во демократскиот систем каде што тие фундаментални права треба да ја обезбедат автономијата на поединецот.

Џон Ерик Фосум е еден од авторите кои се фокусираат на улогата на фундаменталните права во легитимизирањето на ЕУ и тој отворено предвидува дека „леgitимацијата преку права е важен елемент, особено во неговата студија на случај на Европската Унија, каде што легитимацијата преку резултатите и вредностите е проблематична“. Сепак, тој, исто така, утврдува дека трите „начини на легитимација“ ќе треба да се комбинираат „за да се добие целокупно чувство за тоа како ентитетите се легитимираат“²⁰.

16 Case C-236/09 Test-Achats

17 Joined Cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland

18 Членовите 7 и 8 од Повелбата

19 Видете повеќе во Habermas, 'Zur Legitimation durch Menschenrechte'.

20 J. E. Fossum, 'Constitution-making in the European Union', *Democracy in the European Union? - Integration through Deliberation?* ed. Eriksen & Fossum, (London: Routledge, 2000), 137.

LEGITIMITET PREKU „IMPUTOT“

Легитимитетот преку импутот се занимава со моралниот авторитет на изворот од каде што ентитетот што е одговорен за донесување одлуки го влече легитимитетот за донесување закони. Легитимитетот преку импут на ЕУ најмногу страда поради неколку причини.

Одлуките во одредено државно уредување се легитимни ако се засноваат на учеството на сите членови и на консензус којшто е обврзувачки за сите. Јасно е дека директното учество на сите во едно политичко уредување од голем обем е невозможно. Затоа, главното прашање е како да се легитимизира владеењето на мнозинството, кое тоа го врши преку своите претставници кои се избираат само во редовни интервали. Затоа, дури и концептот на демократски дефицит на ЕУ може да се надмине ако Унијата успее да го насочи прашањето за легитимноста на импутите, односно да организира одреден степен на учество и застапеност, што може да обезбеди услови за развој на други елементи на легитимитет, како легитимитет којшто почива на резултати (аутпут) и социјалниот/идентитетскиот легитимитет.

Унијата има направено одредени обиди да го подобри својот легитимитет заснован на импути, главно преку институционални реформи. Еден таков обид претставува одлуката на Советот од Париз, од 1974 година, да одржи директни избори во Европскиот парламент во 1979 година, за ова тело да стане директно избрано претставничко тело. Подоцна, иницијативите за подобрување на демократскиот придонес на ЕУ се поврзуваат со зголемувањето на овластувањата на Европскиот парламент. Дополнително, во тек е дебата во врска со репрезентативноста и транспарентноста на Советот, кој се состои од избрани министри од националните влади, кои само во одредени случаи се директно одговорни пред нивните национални парламенти за одлуки на европско ниво²¹. Критиките се однесуваат на неизбраната и неодговорна Европска комисија, особено бидејќи комисијата ги комбинира функциите коишто имаат извршна и законодавна природа. Тие треба да бидат одвоени и изложени на надзор и преиспитување од страна на гласачите, бидејќи гласачите досега не можат да ги контролираат извршните овластувања на Унијата.

За да ги адресира овие критики, одговорот на Унијата се фокусира на институционалните реформи, особено на зајакнувањето на овластувањата на Парламентот во улога на законодавец (воведување процедури за соработка и коодлучување). Подоцна, ДЕУ ја основа канцеларијата на Европскиот омбудсман и правото на петиција, како своевидно воведување на европско државјанство. Една друга посебна карактеристика на ЕУ, во овој контекст, е вклучувањето на групите за застапување на интереси

21 Заклучоци од Самитот во Келн, Анекс IV, 3/4. Јуни 1999.

(интересни групи) во формулирањето и спроведувањето на политиките. Тоа го зголемува легитимитетот на одредени одлуки во одредени сектори, но не додава легитимитет на целокупниот капацитет на Унијата за да одлучува за општите прашања што влијаат врз повеќето граѓани. Дури и институционалните промени што подоцна се воведуваат во ЕУ, од типот на проширување на постапката за донесување одлуки со цел да се зголеми влијанието на Европскиот парламент, граѓанската иницијатива како алатка за директна демократија, или вклучувањето на принципот на јавното одлучување во ситуации кога Советот дејствува во својство на законодавец итн., не го решија проблемот со легитимитетот на ЕУ бидејќи граѓаните не ги користат овие можности во полн капацитет. Истото се случува и во однос на примената на Повелбата за фундаментални права на Унијата, чии одредби не секогаш се користат како референца од страна на граѓаните, и тоа поради фактот што постои потреба од зголемена видливост на Повелбата, од зголемен степен на признавање на правата, или пак заради нејзиниот ограничен опсег на примена²².

ЛЕГИТИМИТЕТ ЗАСНОВАН НА РЕЗУЛТАТИ („ИЗЛЕЗЕН“ ЛЕГИТИМИТЕТ)

Легитимитетот што се заснова на резултати, односно „излезниот“ легитимитет, се занимава со суштинската праведност на исходот од легислативата. Мерка за процена на овој вид легитимитет се политиките што народот ги претпочита. Со други зборови, доколку луѓето се согласуваат со резултатите од процесот на донесување одлуки, резултатите стануваат легитимни. Ако не се согласат или пак сметаат дека се неправедни, тогаш тие резултати немаат легитимитет²³. Овој легитимитет е поврзан со поимот „влада за народот“. Според Шарф, „колективно обврзувачките одлуки треба да му служат на заедничкиот интерес на изборната единица“²⁴. Механизмите на легитимитет заснован на импути и легитимитетот заснован на резултати се надополнуваат еден со друг. На пример, фундаменталните права треба да се почитуваат, но исто така, законодавството треба да биде разумно и прифатливо. Затоа, колективните владини одлуки треба да ги задоволуваат барањата и потребите на граѓаните и нив да ги одразуваат, а притоа да останат обврзувачки.

Прашањето за тоа каков вид на резултати можат да ги легитимираат надлежностите и овластувањата на ЕУ долго време претставувало предизвик. Заклучокот е јасен во тоа дека за да биде по-легитимна,

22 Одредбите од Повелбата се однесуваат на: институциите и телата на ЕУ со должно почитување на принципот на супсидијарност; како и националните власти тогаш кога тие го применуваат правото на ЕУ.

23 Hester Kroeze 'The Acknowledgment of Political and Fundamental Rights as a Source of Legitimacy – 'Споредба помеѓу Европската Унија и Швајцарија' во *Being a Citizen in Europe: Insights and Lessons from the Open Conference*, Zagreb, 2015, 151.

24 F.W. Scharpf, 'Interdependence and democratic legitimation' MPIfG working paper, No. 98/2, 1998, 2.

Унијата мора да ги подобри своите перформанси и да ги зајакне своите способности. Дополнително, стекнувањето нови надлежности од страна на Унијата или проширувањето на нејзините правни или административни капацитети, подлежи на внимателно следење од страна на земјите-членки, токму поради проблемот со легитимитетот. Тоа значи дека сите нови надлежности на ЕУ може да се прифатат само доколку од нив може да се презентираат функционални придобивки. Ова се должи на спецификите на легитимитетот на ЕУ, спореден со легитимитетот на национално ниво. Овие специфики се објаснети од страна на Битам и Лорд, кои разликуваат два различни аргумента за легитимитетот на ниво на ЕУ: легитимитетот е заснован на супериорното знаење на технократите, и како второ, се потпира на севкупните супериорни способности на ЕУ да обезбеди решенија за одредени прекугранични проблеми²⁵. Вториов аргумент е прифатен и од интерговерменталистите и од неофункционалистите.

Усвојувањето на принципот на *супсидијарност* во ДЕУ, во 1991 година, претставува чекор кон решавање на прашањето за легитимитетот на ЕУ. Овој договор се обидува да ја разјасни дефиницијата за „излезен“ легитимитет на ЕУ како дејствие што Унијата го презема само „ако и доколку целите на предложеното дејствие не можат во доволна мера да се постигнат од страна на земјите-членки и затоа, заради обемот или ефектите од предложената активност, подобро може да се постигнат од страна на Заедницата“²⁶. Меѓутоа, и покрај тоа, дејствијата преземени од страна на ЕУ честопати биваат оспорувани врз основа на легитимитетот на нејзините надлежности и честопати се обраќаат до ЕСП. Во тој контекст, ефективната заштита на фундаменталните права може да се сфати како придонес кон „излезниот“ легитимитет на политичкиот систем на Европската Унија. Еден од најголемите чекори кон посеопфатен пристап во решавањето на проблемот со легитимитетот претставува воспоставувањето и развивањето на државјанството на ЕУ²⁷. Подоцна, Повелбата за фундаменталните права на ЕУ извршува конкретно влијание кон полегитимна Унија, бидејќи уште еднаш ги отвора прашањата за разјаснување на правната природа на Унијата и нејзиниот идентитет, канализирајќи ги во институционални јавни дебати. Понатаму, со Лисабонскиот договор се направи обид да се зајакнат политичките права на граѓаните на ЕУ, како одговор на забелешките дека ЕУ не успева да одговори на нивните барања. Всушност, член 10 (1) од ДЕУ гласи: „Функционирањето на Унијата ќе се заснова на претставничка демократија“, а формата на оваа претставничка демократија ќе биде олицетворена преку претставување на граѓаните во Европскиот парламент

²⁵ Beetham & Lord, *Legitimacy*, esp. Ch. 4.

²⁶ Член 3б ДЕУ

²⁷ Европското државјанство за првпат се воведува со Договорот од Маастрихт. Членот В(3) од ДЕУ појаснува дека овој чекор во процесот на интегрирање подразбира „зајакнување на заштитата на правата и интересите на државјаните од земјите-членки, преку воведување државјанство на Унијата“.

на ниво на Унијата. Лисабонскиот договор ја воведува Европската граѓанска иницијатива (член 11 (4) ДЕУ), која им овозможува на граѓаните да се ангажираат и да дадат општи предлози за законодавството. Не можат да се поднесуваат предлози што веќе се конкретизирани во законски текстови и тие мора да се однесуваат на политички полиња што се веќе развиени во Унијата. Европската граѓанска иницијатива не е обврзувачка и не може да се користи како притисок врз Комисијата за извршување на волјата на народот. Оттаму, може да се заклучи дека ваквиот вид условување на народната иницијатива ја ослабува позицијата на граѓаните во Европската Унија и го ослабува обидот на Унијата да додаде повеќе легитимитет.

Во врска со изборите за Европскиот парламент, граѓаните на ЕУ можат да гласаат само за кандидати од нивната земја-членка, односно онаа во која имаат живеалиште. Дури и за националните избори, граѓаните имаат „право да гласаат и да се кандидираат како кандидати на изборите во Европскиот парламент и на општинските избори во земјата-членка во којашто имаат живеалиште, под исти услови како и државјаните на таа држава“. Во овој контекст, Унијата честопати е критикувана поради тоа што граѓаните не можат да гласаат на националните избори доколку престојуваат во земја-членка на Унијата во којашто не се државјани.

Критики за криза на легитимитетот на ЕУ сè уште се упатуваат кон Европската комисија, која се смета за извршна власт на Европската Унија. Комисијата не е формирана во Европскиот парламент, туку се назначува од страна на шефовите на владите од земјите-членки (Европскиот совет)²⁸.

Зголемена народна поддршка за политиките на ЕУ може да се постигне и по пат на референдум. Референдумот како инструмент не е институционализиран за креирање политики во Европската Унија. Но, земјите-членки ја користат оваа алатка за добивање согласност од своите граѓани за понатамошна европска интеграција и, како што знаеме, тие имаат силно влијание врз европското одлучување. Референдумите имаат национален карактер и нивното спроведување почива на волјата на земјите-членки. Резултатите можат да варираат во земјите во коишто се спроведуваат, но во случај некои земји-членки да не спроведат референдум, тоа може да се протолкува како создавање нееднаквост меѓу граѓаните од различни земји-членки.

| ИДЕНТИТЕТ И ЛЕГИТИМИТЕТ

Поимот политички легитимитет се однесува на идејата за чувство на припадност, заедништво или заеднички идентитет меѓу припадниците

на одредена држава. Се смета за емотивна врска врз којашто се заснова довербата меѓу луѓето од кои се очекува да изградат односи и да одлучат по пат на мнозинство на гласови. Идентитетскиот (социјалниот) легитимитет почива на претпоставката дека демократијата не е само прашање на избори, туку исто така бара социокултурна кохезија во институционален контекст или во јавната сфера, за да се одреди заедничката волја на народот. Ова тврдење се засновува на идејата дека оваа заедничка волја – или заеднички интерес – се состои од акумулација на индивидуалните мислења на граѓаните на ентитетот²⁹.

Но, дали во случајот со Европската Унија постои врска меѓу идентитетот и социјалниот легитимитет? Одговорот на прашањето е нејасен поради фактот што многумина научници кои се занимаваат со теоретските аспекти на демократијата претпоставуваат дека постои заеднички идентитет којшто ги поставува границите на легитимната власт – но ова е сложено за еден политички систем како оној на ЕУ. Со цел да се најде врска меѓу идентитетот и социјалниот легитимитет во ЕУ, прашањето за идентитетот мора да се мери и да се квантифицира, и тоа преку презентирање на точниот број на поединци кои во одреден момент го делат чувството на припадност на заедницата и дали нивниот број е доволен за да ги задоволи критериумите за легитимно заедничко донесување одлуки. Ова е мошне субјективно прашање, но идентитетот влијае на одржливоста и на функционалноста на институциите на ЕУ. Нема доволно емпириски податоци за тоа како интеграцијата во ЕУ влијае на емотивните врски меѓу поединците и политичките субјекти. Но, некои податоци што ги дава Евробарометар³⁰ покажуваат дека постои едно многу општо чувство на заедница, но исто така дека ова чувство полека бледнее кога се поставуваат поконкретни прашања. Во овој случај, се забележува опаѓачки тренд во идентификацијата со Унијата и нејзините институции, што укажува на тоа дека недостатокот на легитимитет и понатаму опстојува како прашање.

ЕУ има долга и репетитивна историја во своите обиди да го искористи концептот на идентитет за цели на легитимитетот. Со текот на времето, се менувале многу различни пристапи и стратегии. Иако основачките договори не содржат никаков збор што се однесува на концептот за заеднички идентитет на Европјаните, оваа идеја се појавува на „Декларацијата за европски идентитет“, на Самитот во Копенхаген во 1973 година. Тоа ја лансира идејата за „дефинирање на европскиот идентитет имајќи ја предвид динамичната природа на Заедницата³¹, а со цел да се обезбеди начин на којшто ќе се постигне подобра дефиниција на нивните односи

29 Hester Kroeze. 'The Acknowledgment of Political and Fundamental Rights as a Source of Legitimacy – A Comparison between the European Union and Switzerland' *Being a Citizen in Europe: Insights and Lessons from the Open Conference*, Zagreb, 2015, 152.

30 Eurobarometer, n 121.

31 EC 'Declaration on European Identity', *EC Bulletin*, EC 12/1973, 2501, 118–22.

(на земјите-членки) со другите земји³². Оваа декларација се смета за извонредна изјава на перципираното потекло на европскиот идентитет, и покрај тоа што е насочена кон надвор и е без намера да создаде заеднички идентитет за одржливост на Унијата на наднационално ниво. Покрај тоа, земјите-членки изјавиле дека преземаат обврска „да ги бранат принципите на претставничката демократија, владеењето на правото, социјалната правда – што е крајна цел на економскиот напредок – и почитувањето на човековите права“. Овие начела, со некои мали интервенции, стануваат основни елементи на дискусиите за идентитетот на ЕУ, а исто така се и почетна точка за Повелбата на ЕУ. Всушност, Повелбата за фундаменталните права е еден од обидите на Унијата да ја претстави својата посебност и нејзината посебна поврзаност со луѓето во процесот на градење идентитет.

Откако беше креирана идејата за европски идентитет, таа веднаш се поврза со растечката загриженост за подобрување на легитимитетот на ЕУ. Следниот клучен чекор во овој развој претставува извештајот за идејата за „Европската Унија“ на поранешниот белгиски премиер Лео Тиндемманс во 1974/75 година. Тиндемманс предложи серија мерки под наслов „Европа на граѓаните“, со цел да промовира „заедничка визија за Европа“ и да ја обнови европската идеја како мобилизирачка сила³³. Тука е значајно тоа што заштитата на човековите права се појавува меѓу предлозите на Тиндемманс, бидејќи извештајот инсистира дека „демократската природа на Европската Унија, која треба да биде јасно наведена во Договорот за Унијата, значи дека заштитата на човековите права е фундаментален елемент во овој нов политички ентитет и во работењето на неговите институции³⁴“.

Подоцна, во извештајот на Адонино³⁵ за „Европа на народот“, од 1985 година, се предлага „зајакнување на посебните права на граѓаните, особено гласачките права, подобрување на постапките за поплаки на граѓаните и поедноставување на законодавството на Заедницата³⁶“. Извештајот се обидува да создаде емотивна приврзаност кон интеграцијата, а некои од предлозите дури и вклучуваат создавање посилен идентитет преку: соработка во телевизиските програми, евро-лотарија, Европска академија за наука, технологија и уметност, размена на универзитети, збратимување на спортски тимови и училишта, европска волонтерска служба и усвојување на знаме, грб и химна „коишто ќе се користат на национални и меѓународни настани, изложби и во други пригоди во коишто постоењето на Заедницата треба да се стави во фокусот на вниманието на јавноста³⁷“.

32 Ibid. p. 118.

33 L. Tindemans, 'Report on European Union,' *EC Bulletin*, Supplement 1/76.

34 Ибид. стр. 26.

35 EC 'A People's Europe: Report from the ad hoc Committee' [chairman: Pietro Adoninno], to the European Council (part I 29/30.03.1985, Brussels; Notes 181part II 28/29.06.1985, Milan) in *EC Bulletin*, Supplement 7/85 (1985): 7–32.

36 Ибид. стр. 7.

37 Ибид. стр. 29.

Реалноста покажа дека без разлика колку е создаден силен заеднички идентитет за Унијата, тоа не влијаеше на граѓаните во нивното непосредно идентификување со неа. Символичната акција не даде никакви резултати, бидејќи како што ЕУ растеше со текот на годините, клучните политички актери сè повеќе стануваа свесни дека е тешко да се предложи единствен европски идентитет како одговор на прашањето за легитимитетот на Унијата. Ова се должи на фактот што европскиот идентитет се сметаше за закана за националните идентитети на нејзините земји-членки, па затоа политичките актери на ЕУ одлучија да го одложат отворањето на прашањето за дефинирање на европскиот политички и културен идентитет.

| ЗАКЛУЧОЦИ

Дебатата за легитимитетот на ЕУ е присутна и на академско и на политичко ниво. Со оглед на тоа што активностите на Унијата стануваат сè поинвазивни во животот на луѓето, и како што секое ново проширување го предизвикува самиот концепт на „Европа“, легитимитетот на целиот процес сè повеќе зависи од способноста на Унијата да се легитимизира независно од земјите-членки. Изнаоѓањето кохерентен пристап кон овој проблем е тешко поради многу неизвесности за природата на политичкото уредување што се појавува на европско ниво и заради недостатокот на соодветни аналитички и нормативни концепти.

Во текот на годините, различни актери на европско ниво биле засегнати со потребата Унијата да се легитимизира во очите на граѓаните. ЕУ презема активности како резултат на реакциите коишто беа видливи за граѓаните. Всушност, Унијата успева да ги прошири своите резултати и се обидува да ја подобри својата ефикасност и транспарентност. Демократскиот импут постојано се зголемува по првите директни избори на Европскиот парламент. Имало и обиди за поттикнување на европскиот идентитет. Европското државјанство е сè поважна концептуална рамка за решавање на сите елементи на прашањето за легитимитет. Покрај тоа, беше зголемен и бројот на барања за заштита на правата на граѓаните на европско ниво, кои беа насочувани кон ЕСП. Со текот на годините, овој суд ја проширува заштитата на фундаменталните права, и тоа врз основа на Европската конвенција за човекови права и уставните традиции на земјите-членки на Унијата.

Сепак, не е можно да се квантифицираат овие иницијативи за поттикнување на легитимитетот на ЕУ. Прашањата за идентитетот, легитимитетот и емотивните врски на поединците со заедницата се многу сложени, субјективни и психолошки, и не можат да се мерат. Општ успех или неуспех

на овие иницијативи е фактот што Унијата не е распадна, но проблемот со легитимитетот останува нерешен.

Повелбата на ЕУ за фундаменталните права и нејзината обврзувачка природа претставува дополнителен чекор во овој развој на обидите за надминување на прашањето на легитимитетот на ЕУ. Тој означува симболичен и суштински потег кон отворање на пошироки прашања за легитимитетот на Унијата и во некои точки е сметан и како чекор кон конституционализација на Унијата.

Сепак, прашањето за легитимитетот не може целосно да се реши со Повелбата, бидејќи опсегот на примена на Повелбата е ограничен и се однесува на институциите на Унијата, но и на земјите-членки кога го спроведуваат правото на Унијата. Ова значи дека не постои општа применливост на Повелбата, и кога одреден случај не спаѓа во доменот на правото на Унијата, граѓаните се лишени од заштитата што се обезбедува со Повелбата. Ова силно ограничување на обемот на Повелбата е пречка за нејзината ефикасност, бидејќи ги намалува правата што ги содржи. Се смета дека Повелбата повеќе има симболична вредност и со тоа ги загрозува ефектите што може да ги има врз легитимитетот на Унијата.

Врската меѓу фундаменталните права и легитимитетот е многу сложена, а способноста на политичкиот поредок за заштита на фундаменталните права на своите членови се потпира на поединци кои треба да се откажат од дел од својата индивидуална слобода и да формираат колективни структури на коишто им е дадена принудна моќ. Во исто време, почитувањето на фундаменталните права е исто така неопходен предуслов за легитимитетот на демократското уредување: политичкиот систем што ги крши некои од фундаменталните права на своите членови не може да биде легитимен. Од легитимните политички системи се очекува да обезбедат рамнотежа меѓу различните индивидуални права, и меѓу правата и колективните овластувања коишто се неопходни за нивно спроведување. Повелбата содржи важни права, кои го организираат политичкиот процес за да постигнат таков баланс. Но, потребни се повеќе конкретни чекори и поефикасна заштита за подобрување на фундаменталните права и легитимитетот на ЕУ. Повелбата е само еден од инструментите со коишто може да се опфати прашањето за легитимитетот на Унијата, но тоа не е доволно за да се постигне легитимитетот на Унијата да биде во полн капацитет.

| РЕФЕРЕНЦИ:

Beetham, David. *The Legitimation of Power*, London: Macmillan, 1991.

Beetham, David and Lord, Christopher "Legitimacy and the European Union" in *Political Theory and the European Union*, edited by Albert Weale and Michael Nentwich, London: Routledge, 1998.

Case C-236/09 Test-Achats.

Заклучоци од Самитот во Келн, Анекс IV, 3/4. Јуни 1999.

Easton, David A. *Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, 1965.

Easton, David A. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, no.5(1975): 435-57.

EC 'Declaration on European Identity', *EC Bulletin*, EC 12/1973, 2501.

EC 'A People's Europe: Report from the ad hoc Committee' [chairman: Pietro Adonnino], to the European Council (part I 29/30.03.1985, Brussels; Notes 181part II 28/29.06.1985, Milan) in *EC Bulletin*, Supplement 7/85 (1985).

European Union Agency for Fundamental Rights "Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU", 8. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/between-promise-and-delivery-10-years-fundamental-rights-eu>

Ferraro, Francesca and Carmona, Jesus. 'Fundamental Rights in the European Union- The role of the Charter after the Lisbon Treaty'. EPRS. PE.554.168. (2015).

Fossum, J. E. 'Constitution-making in the European Union', *Democracy in the European Union? - Integration through Deliberation?* edited by in Eriksen & Fossum, London: Routledge, 2000.

Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Schecke

Joined Cases C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland

Kohler-Koch, Beate and Rittberger, Berthold, ed. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, New York: Rowman and Littlefield Publishers Inc, 2007.

Kroeze, Hester. 'The Acknowledgment of Political and Fundamental Rights as a Source of Legitimacy – A Comparison between the European Union and Switzerland' in *Being a Citizen in Europe: Insights and Lessons from the Open Conference*, Zagreb, 2015.

Scharpf, F.W. 'Economic integration, democracy and the welfare state' *Journal of European public policy*, vol. 4(1) (1997): 18-36.

Scharpf, F.W. 'Interdependence and democratic legitimation' MPIfG working paper, No. 98/2, 1998.

Scharpf, F. W. *Governing in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

Tindemans, L. 'Report on European Union,' *EC Bulletin*, Supplement 1/76.

Договор за Европската Унија, Член 8, Видете повеќе на https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf