



Движечката сила на преговорите: Улогата на јавната администрација во преговорите, согледана низ работните групи

Автор: Диана Жупаноска



Потреба од овој документ за јавна политика

Членството на Република Северна Македонија во Европската Унија е стратешка определба од самото осамостојување на државата. По добивањето на кандидатскиот статус на Република Северна Македонија во Европската Унија во 2005 година, првиот посериозен исчекор на ова поле е минатогодишниот заклучок на Советот на ЕУ, кој вели:

„Со оглед на горенаведениот напредок, особено со спроведувањето на договорот од Пржино, итните реформски приоритети и позитивниот импулс создаден со договорот за името со Грција, Советот на Европската Унија се согласува позитивно да одговори на горенаведениот напредок направен од страна на Поранешната Југословенска Република Македонија и да го постави патот кон отворање на пристапните преговори во јуни 2019 година. Со ваквата препорака, Советот ја нагласува критичната потреба за Република Северна Македонија да



Проектот е финансиран од Европската Унија



продолжи со конкретниот напредок во итните реформски приоритети и да даде натамошни видливи резултати во борбата против корупцијата, одржувањето и продлабочувањето на сегашниот реформски импулс“¹

Имајќи го предвид заклучокот на Советот на ЕУ за започнување на преговорите во јуни 2019 година, Република Северна Македонија мора да започне со подготовка на структурата за преговори со Европската Унија. Сепак, и покрај овој заклучок на Советот, започнувањето на преговорите во јуни 2019 година е оптимистички, имајќи предвид дека во мај 2019 година има избори за Европскиот парламент, со што останува непознат составот на новата Европска комисија, нејзиниот став кон проширувањето и, воопшто, ставот кон Северна Македонија и почетокот на преговорите за влез на Северна Македонија во ЕУ. Генерално, ставот на старата Европска комисија во однос на проширувањето и ставот на новата Европска комисија по мај 2019 година не би требало да се разликуваат, но сепак постои мал ризик тој да биде променет и новата Европска комисија да не биде насочена кон проширување на Унијата со нови членки. Дополнително, тука се и државите-членки чиешто политики и ставови и во моментот не се наклонети кон проширување на ЕУ, како Холандија, Франција и Данска, па оттука не можеме да претпоставиме каков ќе биде нивниот став кон тоа Северна Македонија да ги започне преговорите во јуни 2019 година.

Овој документ за јавна политика ќе се обиде да даде преглед на улогата на јавната администрација во рамките на процесот на преговорите на Северна Македонија со ЕУ. Јавната администрација во преговорите ќе учествува директно, преку работните групи. Токму затоа, целна група на овој документ за јавна политика ќе бидат работните групи.

Преговорите се процес кога државата која преговара всушност се подготвува за членство во Европската Унија. Тоа се прави преку отворање на различни поглавја, во случајот со Северна Македонија тоа се 35 поглавја во различни области, преку кои - низ процес на преговори - законодавството на ЕУ ќе се транспонира во македонското. Во рамките на преговорите, јавната администрација ќе биде директно вклучена во процесот, преку работни групи. Затоа, фокусот на овој документ за јавна политика се токму работните групи за преговорите. Во работните групи,

¹ Заклучоците на Советот за Процесот на стабилизација, асоцијација и проширување, усвоен од Советот на ЕУ на 26 јуни 2018 година, точка 44 стр. 16, <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf> (последен пат пристапено на 12.12.2018 година).



освен јавната администрација, можат да членуваат и надворешни експерти, членови на академската заедница и на граѓанскиот сектор. Составот на работните групи, како и нивните надлежности, ги уредува секоја држава која преговара за членство во ЕУ. Не постои еден единствен модел на преговори, односно секоја држава воспоставува своја сопствена структура која се разликува од држава до држава. Сепак, она што е заедничко за сите досега воспоставени работни групи за преговори и во други земји е најголемиот и најтешкиот дел од работата - усогласувањето, односно подготовката на преговарачките позиции.²

Овие работни групи ќе бидат главен двигател во процесот на преговорите. И покрај фактот што ќе бидат задолжени за поткрепа на преговарачките ставови, членовите на групите дополнително ќе имаат обврска да го следат процесот на преговарањето, да ги анализираат приоритетите на Република Северна Македонија во определено поглавје, да водат сметка за вградување на приоритетите за ЕУ во буџетот и во акционите планови, да подготвуваат преглед на усогласеноста на соодветното законодавство и да прават оценка на влијанието на усогласувањето на законодавството во одредено поглавје.

Целта на овој документ за јавна политика е преку компаративна анализа со искуството на државите кои во моментов преговараат за членство во ЕУ, како Србија и Црна Гора, но и Хрватска која најскоро го има затворено овој процес, да се пресликаат добрите практики при формирањето и функционирањето на работните групи. Притоа, овој документ за јавна политика го користи и постоечкиот контекст на јавната администрација како држава-кандидат за преговори од 2005, односно досегашното искуство во однос на ЕУ и поставеноста на јавната администрација во Северна Македонија. За таа цел се направени интервјуа со искусни вработени во јавната администрација, кои се добри познавачи на тековните случувања во јавната администрација во процесот на пристапувањето. Дополнително, за потребите на овој документ се разгледувани и компаративно анализирани горенаведените држави - Србија, Црна Гора и Хрватска.

2 <http://www.sep.gov.mk/content/?id=10#.XFrRpFxFki71> последно пристапено на 12.12.2018



Каква е улогата на работните групи во досегашните бранови на проширувањето и во државите кои моментално се во процес на преговори?

Работните групи се главниот столб на водењето на преговорите. Начинот на организација на истите зависи и е различен од држава во држава. Најчесто, работните групи се составени од претставници на јавната администрација од соодветните институции, поделени по тематските поглавја, но и од претставници на граѓанското општество, академската заедница, професионалните организации, стопанските комори итн. Иако процесот на преговори и пристапување влијае врз целото општество, треба да се има предвид дека центарот на преговорите ќе биде јавната администрација, поточно дека таа ќе биде вклучена во сите фази од процесот, почнувајќи од објаснувачкиот скрининг, билатералниот скрининг, подготовката на преговарачките позиции, толкувањето на барањата, барањето за дерогација или одлагање на процесите поврзани со поглавјата и др. Работните групи ќе ја следат подготовката, но и имплементацијата на актите што произлегуваат од преговорите.

Во продолжение се дадени примерите на Хрватска, Србија и Црна Гора во однос на составот и надлежностите на работните групи.

Хрватска

Една од клучните предности во однос на хрватското искуство со преговорите е тоа што овој модел е со т.н. широк пристап кон преговорите, каде што во работните групи за подготовка на преговорите за посебните поглавја учествувале: претставници на јавната администрација, независни експертски институции, професионални организации, академски организации и претставници на приватниот сектор. Овие работни групи имале за задача да вршат аналитички преглед на хармонизацијата на легислативата на Хрватска со *acquis communautaire*³, односно да изготвуваат

³ *acquis communautaire* е збир на сите правни акти, легислатива, одлуки и судски одлуки кои го сочинуваат правниот поредок на ЕУ.



нацрт-предлози за преговарачките позиции, да комуницираат со другите јавни институции или со другите тела кои се назначени како одговорни за одредени поглавја, како и со ЕУ-координаторот од релевантното тело на ЕУ.

Србија

Во Србија, 35-те работни групи ги имаат наследено работните групи кои веќе биле воспоставени за целосна координација на ЕУ-интегративниот процес, кои работеле на подготовка на Националната програма за интеграција од 2008 година, како и на подготовката на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Оваа структура на работните групи останува непроменета и по започнувањето на преговорите. Тие се составени од државни службеници од министерствата, поврзани со релевантните тематски поглавја. Работните групи се предводени од државните секретари од министерствата од примарна област во однос на 35-те поглавја. Мандатот на работните групи е да учествуваат во скрининг-процесот, активно да учествуваат во формулацијата на националните позиции за преговарачките поглавја, како и да ја имплементираат и да го мониторираат имплементирањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ или Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА)⁴ и да учествуваат во ревизијата на НПАА.

Црна Гора

Работните групи во Црна Гора се мултисекторски, што значи дека во своите редови освен претставници на институциите вклучуваат и претставници на граѓанскиот сектор, во најширока смисла на зборот. Бројот на членовите на работните групи варира од поглавје до поглавје. Така, минимален број членови (12) има во Поглавјето 21 -Трансевропски мрежи, а најголем број членови (дури 101 член⁵) има во Поглавјето 18 - Статистика. Членовите на работните групи се назначени од главниот преговарач, во консултации со раководството на соодветната институција. Работните групи го имаат следниов мандат: учествуваат во скринингот

4 НПАА или Националната програма за усвојување на правото на ЕУ е сеопфатен долгорочен документ кој ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на ЕУ, стратегиските насоки, политиките, реформите, структурите, ресурсите и роковите што треба да се реализираат со цел Република Северна Македонија да ги исполни условите за членство во Европската Унија.

5 Working groups for the preparations and conduct of negotiations with the EU, importance role and position of members од Центар за граѓанско образование 2016 година, страна 15



и анализата на усогласеноста на законодавството на Црна Гора со законодавството на ЕУ, како и во креирањето предлози од преговарачките позиции; учествуваат во создавањето, спроведувањето и известувањето за спроведувањето на акциските планови и други документи од значење за пристапувањето, но исто така и во мониторингот и известувањето од имплементацијата на почетните, привремените и крајните одредници за затворање на преговарачките поглавја; го следат и известуваат за реализацијата на Програмата за пристапување на Црна Гора во ЕУ; учествување на состаноците на Поткомитетот за стабилизација и асоцијација, и учествуваат во експертските мисии и во други активности поврзани со преговорите. Членовите на работните групи имаат и надоместок за учеството во работните групи, кој е утврден со Одлуката за воспоставување на преговарачката структура за пристапување на Црна Гора кон ЕУ⁶. Надоместокот се плаќа од сметката на институцијата од каде што потекнуваат работните членови.

Модел за преговори во СРМ

Иако веќе формално започна објаснувачкиот скрининг⁷ за Северна Македонија и Република Албанија, Северна Македонија сè уште нема официјално воспоставена преговарачка структура и работни групи. Тимовите кои учествуваат во објаснувачкиот скрининг се избираат ад-хок и сè уште официјално не се дел од преговарачките тимови или работните групи. Иако Владата, на својата 82 седница одржана на 31.7.2018 година, ги утврди роковите за составот на работните групи до 29 октомври 2018 година, сè уште не е објавена ниту официјалната преговарачка структура,

⁶ „Службен весник на Црна Гора“ број 26/12, 34/12, 27/13

⁷ Објаснувачки скрининг е предфаза на скринингот, каде што за членовите на работните групи и друата преговарачка структура која ќе биде вклучена во процесот од државата-кандидат. Европската комисија објаснува или елаборира што сè вклучуваат како мерки и законодавство 35-те Пoglавља кои ќе бидат дел од преговорите.



ниту пак составот на работните групи.⁸ Со оглед на тоа што во моментот не е воспоставена преговарачка структура, овој документ за јавна политика ќе се посвети на она што веќе се надзира како контура на преговарачката структура, со фокус на работните групи.

Работните групи се движечката сила на процесот и затоа е клучно работните групи да бидат комплетно составени од претставници во државната администрација кои имаат докажана експертиза, секој во своето поле. Ова не ја исклучува важноста на вклученоста на сите други учесници во процесот, односно граѓанскиот сектор во најширока смисла на зборот, академската заедница, стопанските комори и другите експерти од дадената област.⁹

Добро координираните и пред с стручни работни групи треба да бидат клучна карактеристика која е гарант за лесен и квалитетен тек на преговорите. Ова произлегува од фактот што државните службеници кои ќе бидат вклучени во работните групи, најдобро можат да ја остварат врската меѓу македонското законодавство, практичната примена на истото и ЕУ-правилата. Имено, овие луѓе секојдневно се соочуваат со практичната примена на веќе постоечката регулатива во рамките на своите министерства и институции и имаат капацитет да разберат што би значело имплементирањето на ЕУ-регулативата во одредената област и најдобро можат да ги одберат начинот и алатките за транспонирање на ЕУ-законодавството. Впрочем, еден од интервјуираните вели:

*„Ако првиот придонес од работните групи е квалитетен, понатаму ќе биде полесно. Понатаму, ако имате луѓе кои солидно си ја познаваат својата работа и знаат да идентификуваат каде е проблемот, релативно брзо може да дојдат и до решенијата“.*¹⁰

8 4. Се задолжуваат главниот политички преговарач/шефот на државната делегација, како и заменикот на главниот политички преговарач/ главниот технички преговарач/ шефот на техничкиот преговарачки тим најдоцна до 11 септември 2018 година да ги извршат потребните консултации со сите релевантни министерства/ институции и да го определат составот на работните групи за подготовка на преговорите за оние поглавја кои ќе бидат предмет на експланаторен/објаснувачки скрининг во текот на 2018 година.

5. Се задолжуваат главниот политички преговарач/шефот на државната делегација, како и заменикот на главниот политички преговарач/ главниот технички преговарач/ шефот на техничкиот преговарачки тим најдоцна до 29 октомври 2018 година да ги извршат потребните консултации со сите релевантни министерства/ институции и да го определат составот на сите други работни групи за подготовка на преговорите.

9 Овој документ за јавна политика се фокусира само на јавната администрација, како дел од работните групи, но сепак не ја исклучуваме важноста на вклученоста на другите фактори, како граѓанското општество и академската заедница и професионалните друштва во работните групи.

10 Интервју спроведено на 22 декември 2018 година.



Контекстот на јавната администрација во Северна Македонија ќе биде разгледуван подолу во документот преку капацитетите на јавната администрација, во смисла на постоечките капацитетите, нивното искуство, стручното знаење и мотивацијата, како и политиката на задржување на кадарот. Дополнително, јавната администрација ќе биде разгледувана и од друг аспект, односно во зависност од тоа дали ќе се создадат соодветни услови за работа во текот на преговорите, гледано низ призмата на нивното наградување, како и достапноста до материјалите за работа.

Капацитетот на јавната администрација за водење и учество во преговорите

Во однос на постоечките капацитети на јавната администрација, генерално интервјуираните се согласни дека во министерствата постојат индивидуални капацитети изградени во досегашниот процес, преку подготовката и имплементирањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ или НПАА-програмата, преку поткомитетите и преку постоечката ИПА-структура. Она што повеќе се посочува како проблем е како да се задржат веќе изградените капацитети. Дополнителна грижа е колку од овие капацитети кои се веќе изградени ќе се искористат во преговорите со Европската Унија.

„Верувам дека има капацитет, а ризикот е само во тоа како да ги задржиме овие луѓе во овој процес, затоа што, од една страна, евроинтеграциите се предизвик за многу луѓе, а од друга страна се предизвик и страв во однос на она што ќе следува во овој период. Дополнително, овој процес отвора нови перспективи и можности за личен развој на оние кои ќе бидат вклучени во него. Во моментот постојат и предизвици, како на пример фактот што во министерството се случува дел од квалитетните кадри да си заминуваат од работа, без разлика на тоа што велат дека сакаат да бидат дел од процесот, но ете има други фактори кои влијаат на нивната одлука.“¹¹

¹¹ Интервју спроведено на 19 декември 2018 година.



„Пристапниот процес, за жал, е долг, но има време да се изградат капацитети. Јас 23 години сум дел од јавната администрација и многу често соработувам со различни министерства и мислам дека постои индивидуален капацитет кај луѓето. Според мене е многу важно да се ангажираат токму тие луѓе, но така што ќе знаат за што се ангажирани и, секако, тоа да го направи министерството, односно раководителот на работната група кој ќе биде вклучен во преговорите, делегиран од надлежното министерство во кое работи. Дополнително, се наметнува и прашањето колку раководителот или раководителката на таа работна група ќе има одврзани раце при изборот на стручниот персонал и кадарот со кој ќе соработува. Значи, ако е некој поподготвен да ги ангажира, мотивира, да се јавува, да координира, да работи итн., мислам дека не би требало да има проблем. Мислам дека ние имаме такви луѓе во многу поглавја, луѓе кои работат со години и кои имаат искуство во работата. Притоа, не велеам дека годините или искуството секогаш значат квалитет, меѓутоа во многу случаи, барем во оние што ми се мене познати, луѓето навистина имаат осет и стекнуваат осет и за начинот на комуникација и за координација.“¹²

Друг аспект на капацитетите на јавната администрација е и обемот или бројноста на јавната администрација која ќе биде директно вклучена во работните групи или пак индиректно ќе работи со членовите на работните групи, односно колку министерствата реално поседуваат кадри кои можат и имаат капацитет да учествуваат во работните групи или индиректно да придонесат кон работните групи. Она околу кое се согласуваат сите интервјуирани е дека капацитетите зависат од министерство до министерство или од државен орган до државен орган. Според нив, постојат министерства кои можат да обезбедат доволно членови во работните групи за сите соодветни области, но има и министерства каде што има само неколкумина кои досега работеле на евроинтеграциите и нивниот број не е доволен за да се одговори на идните потреби на преговарачката структура. Согласно презентацијата на Владата за преговарачката структура за пристапување на Република Северна Македонија во ЕУ, се очекува во процесот на преговори да бидат вклучени околу 1.000 луѓе.¹³

¹² Интервју спроведено на 22 декември 2018 година.

¹³ https://www.youtube.com/watch?v=2pBwGt_PdCg

и <https://sitel.com.mk/prigorite-so-eu-kompleksen-i-skap-proces>



Така, на пример, од Министерството за финансии се очекува дека ќе бидат вклучени во 11 работни групи за 11 поглавја. „Од сегашната анализа што ја имаме направено како пресек, пред сè за поглавјата што се наш домен, од Министерство за финансии би требало да се ангажираат 5–10 вработени по поглавје, со тоа што интенцијата ни е да не ги повторуваме колегите, односно сакаме да се вклучат што повеќе наши колеги, затоа што се работи за долгорочен процес, за нешто што секој може да го научи, барем делумно, доколку биде вклучен во тие процеси. Ние побаравме од Владата да бидеме вклучени во сите 35 поглавја, со тоа што во другите поглавја би биле вклучени со по еден човек, заради фискалните импликации, и би испраќале експерт кој работи во секторот буџет, така што ако имаме експерт кој работи во труд и социјала тој ќе биде ангажиран во Поглавје 19.“¹⁴

Капацитетите на јавната администрација ќе се градат и во текот на преговорите, односно ќе се одвива процесот на учење низ практика или *learning by doing*. Сепак, ова не ја исклучува потребата да имаме што покапацитетни и поподготвени работни групи кои во овие преговори ќе можат да го извлечат најдоброто за државата и ќе бидат подготвени за она што ќе следува во текот на преговорите.

Токму за значењето на преговорите како процес за јавната администрација еден од интервјуираните вели:

„Покрај тоа што треба да ја внесеме земјава во ЕУ, ние треба да ја научиме администрацијата што значи да се биде дел од ЕУ и дека таму треба да работиме со колеги од 27–28, или колку и да е држави-членки, и дека нашиот глас ќе се брои. Кога се преговара една регулатива тоа значи дека веднаш ќе треба да се работи и кај нас. Ние можеби немаме толкава моќ да влијаеме на којзнае какви политики во ЕУ, но мора да бидеме свесни што прифаќаме, како тоа ќе се одрази кај нас итн.“¹⁵

Дополнително, досегашното искуство покажува дека учеството во работните групи ќе создава работна средина и работни навики и дека членовите на работните групи во рамките на ЕУ-переговорите ќе ги развиваат своите лични комуникациски и преговарачки вештини, а ќе имаат и дополнителни задолженија и барања кои досега не биле дел од секојдневните обврски.

¹⁴ Интервју спроведено на 19 декември.

¹⁵ ибид



„Имавме една препорака од Судот на ревизорите која вели: Искуството што го имаат стекнато ИПА – секторите¹⁶ во децентрализираниот систем е значајно. Ние сме практично војска која работи со строго утврдени рокови, според одредени прирачници и по ЕУ-процедури. Ваквиот начин на работа треба да го проширите во целата администрација, како „култура на однесување“. Ние имаме задача да им го пренесеме тоа што е практично европско работење.“

Токму преговорите, строгите рокови за имплементација и процесите на планирање кои ќе бидат зададени како предизвик за јавната администрација од страна на администрацијата на ЕУ, се вежба за градење на капацитетите на јавната администрација во однос на нивната работна средина и навиките и придонесува кон таканаречената култура на однесување. Ова е само дополнителен аргумент зошто не треба да се дозволи губење на капацитетите откако ќе се изградат, бидејќи членството на Република Северна Македонија во ЕУ ќе значи и натамошна комуникација со јавната администрација на ЕУ, како и натамошно имплементирање и транспонирање на регулативите и директивите на ЕУ.

Достапност до материјалите и анализи за јавната администрација

Со цел да се овозможи подобро изготвување на преговарачките позиции, на членовите на работните групи треба да им бидат достапни што повеќе информации, статистики, анализи и стратешки документи, кои ќе можат да се користат како основа за формирање на преговарачките ставови и за квалитетно креирање на интеграционите политики.

Во процесот на пристапување на претходните држави-членки, постојат примери каде што ваквите (ex ante | ex post) анализи доаѓаат од посебни тела или институции формирани со таа цел. На пример, унгарската Влада во времето на преговорите имала формирано невладино тело под водство

¹⁶ ИПА-секторите или одделенијата се дел од секое министерство и се дел од поголемите работни единици во министерствата, најчесто наречени сектори за ЕУ. Оваа бројка изнесува од 350 до 400 луѓе.



на универзитетски професор, кој има правено евалуации на големи области на јавната политика, земајќи ги предвид нивните влијанија врз унгарското општество и економија.¹⁷

Дополнително, потребно е да се изработи ех-ante анализа или анализа пред формирањето на ставовите и пред транспонирањето на законодавството на ЕУ, но истовремено е подеднакво важно да се направи и ех-post анализа (Impact analysis) или анализа по донесувањето на мерката, односно оценка какво влијание ќе има или има донесената мерка за промена, итн. Ваквиот темелен пристап кон формирањето на преговарачките позиции ќе овозможи одржливи решенија во светлината на ЕУ-интеграциите.

Согласно интервјуираните, МИОА веќе изработува Методологија за анализа на влијанието, или Impact analysis, која ќе овозможи еднаков пристап кон оценувањето на креираните политики:

„Ова го зборуваме многу долго време со МИОА, посочувајќи дека impact analysis е нешто што треба да се прави за секој документ, без оглед на тоа дали е закон или мерка. Ова е нешто што треба да следува по донесувањето на мерката, законот итн. На пример, кои се промените, кои се заштедите од секаква измена на регулативата, независно од тоа дали е европска или не е европска”¹⁸

Во однос на ех-ante анализата, постои и Проценка на влијанието на регулативата (ПВР), но ваквата анализа (документ) е ограничена само на законските решенија. ПВР е аналитичка алатка за креирање на регулативата, која врз основа на релевантните информации, податоци, факти и докази овозможува да се идентификуваат можните опции и да се направи проценка на нивните трошоци и влијанија.¹⁹ Иако ваквата алатка постои и треба да се користи и во светлината на политиките на ЕУ, нејзината примена, односно квалитетот на примената на оваа алатка, останува на незадоволително ниво.

17 SIGMA Paper no 37: Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations for countries of the Western Balkans, стр. 25

18 Интервју спроведено на 19 декември 2018 година.

19 Методологија за проценка на влијанието на регулативата, стр. 2



Мониторинг на работните групи и транспонирањето на законодавството на ЕУ

Пристапот на ЕУ кон преговорите, во однос на отворањето и затворањето на 35-те поглавјата, е дека ништо не е затворено додека не се затвори сè, односно дека секое поглавје (дури и кога е затворено и кога се имплементирани и спроведени сите обврски на ЕК) може да биде повторно отворено по барање на Европската комисија или државата-членка, со дополнителни задачи и рокови за Северна Македонија. Следствено, не е доволно само да се преземат обврските за транспонирање на законодавството на ЕУ, туку и како ќе се спроведат преземените обврски и како ќе се имплементираат до крај. Токму затоа, потребно е да се обезбеди механизам за силен мониторинг на имплементацијата, односно транспонирањето на законодавството на ЕУ.

Согласно интервјуираните, координацијата и мониторингот на преземените обврски ќе биде задача на преговарачкиот тим:

„Јас, како некој кој треба да ги надгледува сите поглавја кои се во надлежност на Министерство за финансии, и колегите од меѓународни односи и финансии, сме одговорни за раководење со поглавјето на техничко ниво. По секој одржан состанок се сретнуваме со главниот тим на поглавјето и договараме акциски план врз основа на идеите и сугестиите што сме ги добиле од колегите во Брисел, по кои ги усогласуваме и со нашите стратешки документи, пред сè со Програмата за управување со јавните финансии, Стратегијата за реформа во јавната администрација, Даночната стратегија и Стратегијата за избегнување на неправилностите со европски фондови. Значи, имаме неколку стратешки документи кои се директно поврзани со поглавјето. Ги гледаме сите активности, си даваме насоки и си даваме рокови. Така, мониторингот за сите поглавја ќе продолжи да се спроведува и од ова координационо тело.“²⁰

²⁰ Интервју спроведено на 19 декември 2018 година.



Каква ќе биде наградата за учесниците кои ќе учествуваат во работните групи?

Црна Гора е една од ретките земји каде што за членовите на работните групи е предвиден дополнителен надоместок за нивното учество во истите. Во Северна Македонија сè уште не е познато дали ќе има надоместок за учеството во работните групи или пак оваа работа ќе се препознае како дел од секојдневните обврски и ќе влегува во платата што членовите веќе ја добиваат за другите обврски. Сепак, согласно интервјуираните, има неколку мотивации кои ќе бидат некој вид бенефиции за оние кои ќе работат на преговорите:

- службени посети во Брисел, за кои следува законски определена дневница;
- учеството во работните групи е искуство кое понатаму може да вроди со унапредување на работното место или, воопшто, со напредок во кариерата;
- обуки, конференции и семинари и други надгради кои ќе следуваат за членовите на работните групи.

Секако, потребно е да се размислува за мотивацијата на членовите на работните групи и за тоа како да се спречи одливот на веќе изградените капацитети во јавната администрација што ќе бидат искористени за преговорите. Постои генерално мислење дека се потребни промени во начинот на наградување на јавната администрација.

„Начинот на наградување мора да биде променет, генерално во државната служба, но затоа не е надлежно Министерството за финансии. Јас мислам дека ако успееме докрај да ја професионализираме администрацијата и ако успееме да добиеме подобри услуги од администрацијата дека природно ќе расте и финансиската компензација на јавната администрација.“²¹

²¹ Интервју спроведено на 19 декември



„Јас можам да зборувам само од аспект на ИПА-структурата. Во овие кадри е инвестирано во обуки, знаење, learning by doing експертиза која ја нема на пазарот и затоа е навистина штета тие луѓе да си заминат од државната администрација. Ние правиме сè овие луѓе да се мотивираат да останат повеќе од 3 до 5 години во администрацијата, зашто навистина ова инвестирање во кадри чини ресурси. Затоа, направивме еден документ со политики за задржување на кадарот [retention policy²²], кој се разгледува во моментов, и бараме начини како финансиски да ги поддржиме луѓето за местото во администрацијата на кое работат да биде атрактивно, знаејќи дека со истата таа енергија и елан овие луѓе можат да работат на друго место за три до четирипати поголема плата. И кога луѓето ќе го разбираат тоа, тие си одат и не можеш да ги задржиш, зашто природно е секој да си оди за поголема плата. Ние бараме начини како да ги задржиме овие кадри и притоа ги користевме бугарското и хрватското искуство при изработката на политиката за задржување на кадрите.“²³

Во моментов не се планирани дополнителни трошоци за работните групи. Единствените трошоци кои се планирани се многубројните патувања во Брисел на состаноци во рамките на преговорите.

„Она што го размислуваме е како најдобро да ги испланираме бројните патувања на преговарачките тимови во Брисел. Другите трошоци како членови на работни групи, нема во пракса нема основ за вработените која што основна работа се овие работи, и да се дел од работните групи, надоместок за оваа работа нема, секако на секој вработен за секое патување му следуваат дневници. Секако не велам дека ова е компензација за нивната работа, затоа што тие луѓе во Брисел имаат и дополнителни трошоци, кои ќе треба да ги покријат“²⁴

²² Политика за задржување на кадрите

²³ Интервју спроведено на 24 декември 2018.

²⁴ Интервју спроведено на 19 декември 2018.



Препораки

Имајќи ги предвид досегашните искуства на земјите кои пристапуваат во ЕУ или кои поминале низ овој процес, потребни се силни и обучени работни групи кои ќе овозможат преговорите да се одвиваат ефикасно и ефективно. Имајќи ги предвид компаративните искуства, Северна Македонија треба да направи модел користејќи ги најдобрите практики од примерите на Хрватска, Србија и Црна Гора, како земји кои се во нашето опкружување и воедно имаат најнови искуства од пристапните преговори.

За таа цел, потребно е при креирањето и функционирањето на работните групи за 35-те поглавја да се земат предвид следниве препораки:

- Во Северна Македонија веќе постојат изградени капацитети во јавната администрација кои досега учествувале во евроинтеграциските процеси. Затоа е потребно да се искористи персоналот во кој е веќе инвестирано, како и капацитетот на министерствата и на другите државни институции, изграден преку работните групи од НППА, ИПА-структурата и поткомитетите. Кадрите кои учествувале во овие процеси или групи веќе имаат искуство и познавање на *acquis communautaire* и ја поседуваат таканаречената „култура на однесување“. Токму затоа е потребно овие персонални решенија да се искористат при формирањето на работните групи за преговорите. Притоа, секое министерство или државен орган треба да направи внатрешно мапирање на капацитетите во однос на ЕУ-преговорите и да предложи кадри кои би работеле на имплементација на овој процес. Дополнително, потребно е секое министерство да предложи и план за натамошно градење на веќе постоечките капацитети, но и за изградба на нови капацитети кои директно или индиректно ќе учествуваат во преговорите.
- Постои ризик за одлив на веќе изградените капацитети и потребно е да се изнајдат креативни решенија кои ќе го спречат одливот на веќе изградените капацитети, земајќи предвид дека обуката и вложувањата во новите кадри исто така чини ресурси и време. Ваквите решенија вклучуваат: систем за напредување во кариерата или т.н. Merit



систем, повисоки примања на јавната администрација, односно јавната администрација која е вклучена во преговорите, или систем за дополнителни примања при учество во работните групи.

- Потребно е членовите на работните групи да учествуваат во редовни обуки кои ќе се однесуваат на конкретните поглавја, но и на целокупниот процес на пристапување кон ЕУ и институционална поставеност на ЕУ.
- Потребно е да се работи на постојано надградување на постоечките капацитети на персоналот, но и на градење на нови капацитети на кадрите и надвор од работните групи, кои индиректно ќе учествуваат во преговорите. Ова може да се направи преку нивно учество во различни обуки и конференции.
- Потребно е да се обезбедат соодветни услови за работа на членовите на работните групи, што подразбира достапност на соодветни материјали, анализи, информации и статистики. Така, на пример, може да се направи портал, база на анализи на која ќе се стави сè што постои како анализа од досегашните преговори, анализи од други држави, од други институти, од домашни анализи итн.
- Потребно е да се обезбедат соодветни канали и правила за комуникација меѓу работните групи и преговарачката структура и преостанатата јавна администрација.
- Потребно е работните групи да имаат мандат за својата работа кој би вклучувал: постојано да ги следат барањата за членство што произлегуваат од развојот на Acquis, да ги анализираат приоритетите на СРМ во соодветната област, врз основа на кои ќе се изготвуваат предлог-мерките за преземање конкретни активности кои се вклучуваат во НПАА (рокови, институции, финансии, кадри итн.), да се подготвуваат кореспондентни табели за усогласеност на македонското законодавство со законодавството на ЕУ на ниво на поглавје; да се следи подготовката на актите од поглавјето; да се води сметка за вградувањето на приоритетите на ЕУ во стратешките планови и буџетските циркулари; да се предлагаат приоритети и да се координира работата поврзана со подготовката на оценките за влијанието на законодавството на



ниво на поглавјето и, по потреба, во посебни подрачја водат сметка за усогласеноста меѓу стратешките документи на СРМ и приоритетите од пристапувањето на Северна Македонија во ЕУ.²⁵

25 Дел од препораките за мандатот на работните групи се преземени од ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА ПЛАТФОРМА И ПРИНЦИПИ ЗА ВОДЕЊЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА, изготвена од СЕП во ноември 2007 година, достапно на следниов линк: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma(1).pdf), стр. 14.



