

Број 13

Граѓански ПРАКТИКИ



Македонски
центар за
меѓународна
соработка

Перцепција на
влијанието и
околината на граѓанските
организации



Граѓански практики

Тема: Перцепција на влијанието на
граѓанските организации и околината
во која тие дејствуваат

Број 13



Македонски центар за меѓународна соработка

Библиотека

Граѓанско општество – Граѓански практики

Издавач

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачите

Сашо Клековски, прв извршен директор на МЦМС
Александар Кржаловски, извршен директор на МЦМС

Уредници

Даниела Стојанова
Гонце Јаковлеска

Лектура

Даниел Медароски

Подготовка

Кома

ISBN 978-608-4617-33-4

Адреса на издавачот:

Македонски центар за меѓународна соработка
ул. “Никола Парапунов” бб, п. фах 55
1060 Скопје, Република Македонија

e-mail: mcms@mcms.org.mk
www.mcms.org.mk.

Мислењата што се изразени овде му припаѓаат на авторот и не ги одразуваат ставовите на издавачот или донаторите на овој извештај.

МЦМС

Сите права се задржани, репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение. Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин и без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.

СОДРЖИНА

- 7 Предговор
- 9 Вовед
- 11 Перцепција на влијанието
- 35 Влијанието на женските граѓански организации на буџетските политики на република македонија: родово буџетирање
- 51 Односите меѓу деловниот сектор и граѓанското општество/
општествената одговорност на претпријатијата Дали стратегијата
придонесе за подобрување на дијалогот меѓу владата и граѓанското
општество
- 70 Дали Стратегијата придонесе за подобрување на дијалогот меѓу владата
и граѓанското општество
- 86 Ограничувањата на слободата на здружување и дејствување
- 101 Белешки за авторите

— ПРЕДГОВОР —

Почитувани читатели,

Пред вас е 13-тото издание на Граѓански практики, овој пат посветено на влијанието на граѓанските организации (ГО) и околината во која тие дејствуваат.

Во својот приказ м-р Илина Мангова го истражува учеството и влијанието на граѓанското општество во Македонија во процесот на креирање и донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминацијата. Таа оценува дека дел од граѓанското општество успеало да изврши делумно влијание на националната легислатива за недискриминација, но дека поголемо влијание не можело да се оствари поради големите идеолошките разлики помеѓу дел од граѓанското општество и конзервативните ставови на владејачката партија.

М-р Боби Бадаревски го разгледува влијанието на женските граѓански организации на буџетските политики на Република Македонија, односно родовото буџетирање. Тој заклучува дека овие организации се главните иницијатори и промотори на идејата за креирање родово чувствителни буџетски политики. Во поглед на процедурите, тие постојано инсистираа на примена на методите кои ќе поддржат родово чувствително буџетирање, а во однос на структурата, работат на зајакнување на професионалните капацитети на државните службеници.

Односите меѓу деловниот сектор и граѓанското општество гледани низ призмата на Општествената одговорност на претпријатијата (ООП) е предмет на истражување на м-р Никица Кусеникова. Истражувањето покажува дека граѓанските организации не се значаен двигател на ООП во Република Македонија. Ретки се примерите на ГО кои вршат притисок врз деловниот сектор и кои редовно го следат учинокот на претпријатијата во доменот на ООП. Соработката помеѓу двата сектори постепено напредува, но сè уште е на незадоволително ниво и се сведува на поединечни иницијативи на неколку претпријатија и здруженија кои ја препознале взаемната корист и интересот од соработката.

Дали Стратегијата придонесе за подобрување на дијалогот меѓу владата и граѓанското општество, е темата на приказот на м-р Симонида Кацарска. Станува збор за Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор. Анализата укажува на мешаните извештаи за спроведувањето и различните гледишта на различни домашни и меѓународни чинители за ова прашање. Оценката укажува дека соработката сè уште зависи од прашањето, институциите и личностите вклучени во неа.

Последниот приказ е на м-р Слаѓана Димишкова и се однесува на ограничувањата на слободата на здружување и дејствување. Приказот се осврнува на меѓународните документи кои се директно применливи во земјата, но и на националното законодавство што се однесува на слободата на здружување. Авторката констатира дека слободата на здружување не е апсолутно право и истата има одредени ограничувања кои може да бидат од интерес на националната безбедност, за спречување нереди или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите.

Пријатно читање,
Гонце Јаковлеска

— ВОВЕД —

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) редовно го истражува граѓанското општество и контекстот во кој тоа дејствува. Досега МЦМС спроведе повеќе истражувања т.е. анализи, анкети, студии на случај за определени прашања од областите на интерес на граѓанското општество како: довербата и другите општествени вредности, општествената одговорност на граѓаните, вмрежувањето, законската регулатива, учеството на граѓанските организации во креирањето политики итн.

ЦИВИКУС-ИНДЕКС НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Во рамките на овие истражувања со заложба за застапување засновано на факти, МЦМС во 2004 г. за прв пат започна да го спроведува и Цивикус-Индексот на граѓанското општество (ИГО), меѓународен истражувачко-акциски проект кој ја проценува состојбата на граѓанското општество во десетици земји во светот. На меѓународно ниво ИГО е координиран од Цивикус - Светската алијанса за граѓанско учество. Методологијата на ИГО вклучува анкети на население, анкета со граѓански организации, интервјуа, прикази на случај, анализа на литература, фокус-групи итн. Одговорен за спроведување на проектот во МЦМС е Националниот истражувачки тим (НИТ). МЦМС за прв пат го спроведе ИГО во периодот 2004-2006 г. и го издаде извештајот „По 15 години транзиција-Од стабилизација до граѓанско учество“¹.

ПРОЦЕС НА ИЗБОР НА ПРИКАЗИ НА СЛУЧАЈ

Во периодот 2009-2011 г. МЦМС за втор пат го спроведе ИГО. Овој пат МЦМС реши да го повтори успешниот обид од 2008 г., кога беше поддржана подготовката и објавувањето на 10 магистерски трудови² и да го обнови издавањето на **Граѓански практики**³, така што овозможи подготовката на приказите на случај за потребите на ИГО да ја направат младите истражувачи на граѓанското општество. Во ноември 2010 г. објави јавен оглас за подготовка на прикази на случај за граѓанското општество во петте негови димензии (дефинирани со ИГО): **Граѓански ангажман; Ниво на организација; Практикување вредности; Перцепција на влијанието; и Надворешна околина**. НИТ избра 16 теми за прикази на случај, кои ќе бидат објавени во три изданија на Граѓански практики.

1 Извештајот во електронска форма е достапен на веб-страницата на МЦМС:

2 Трудовите во електронска форма се достапни на веб-страницата на МЦМС:

3 Во периодот 2003-2005 се издадоа 11 броја на Граѓански практики. Истите во електронска форма може да се најдат на веб-страницата на МЦМС:

МЕТОДОЛОГИЈА

Приказите на случај претставуваат длабинска и систематична анализа на конкретни прашања од важност за граѓанското општество. Авторите на приказите користеа повеќе истражувачки методи: анкети, интервјуа, анализа на литература и сл. На авторите им беше достапно детално упатство за подготовка на приказите, подготвено од Цивикус и НИТ.

НАЦИОНАЛЕН ИНДЕКС ТИМ

Авторите работеа во соработка со НИТ, чии членови покрај упатствата, правеа и редакција на текстовите. НИТ го сочинуваат: Сашо Клековски, Даниела Стојанова, Гонце Јаковлеска и Емина Нурединоска.

ТЕРМИНИ И ДЕФИНИЦИИ

Во македонската јавност и во стручните кругови не постои взаемно разбирање на концептот (дефиницијата) на граѓанското општество. За приказите е употребена дефиницијата од Цивикус - Индексот на граѓанското општество во Македонија (МЦМС, 2009): **Граѓанското општество** е дел од општествениот простор надвор од семејството, државата и пазарот, кој е создаден од страна на индивидуални и колективни акции, организации и институции заради постигнување заеднички интереси. Според оваа дефиниција во граѓанското општество се опфатени здруженијата и фондациите, стопанските комори, организациите на работодавачите, синдикатите, политичките партии и верските заедници.

Перцепција на влијанието. Со перцепцијата на влијание се опишува и анализира колку граѓанското општество во Македонија е успешно во влијанието во општеството и на политиките. Целта на приказите подготвени во оваа димензија беше да се анализира ефективноста на активностите на граѓанските организации за влијание врз политиките. Со оглед на широкиот спектар на прашања за кои може да се анализира влијанието на граѓанските организации, МЦМС се определи за влијание врз политиките за човекови права и националниот буџет. Граѓанските организации и претставниците на другите сектори оценија дека граѓанското општество е најактивно во областа на човековите права, а дека нема никакви или многу мали активности во однос на буџетот на Република Македонија.

Надворешна околина. Со димензијата надворешна околина се проценуваат условите во кои дејствува граѓанското општество. Со оглед дека новата методологија за Цивикус-Индексот на граѓанското општество недоволно ги опфаќа односите со другите сектори, МЦМС се определи со приказите на случај да направи анализа на односите на граѓанскиот сектор со државниот и со деловниот сектор, а притоа да се опфатат и слободата на здружување и општествената одговорност на претпријатијата.

Тема:

— ПЕРЦЕПЦИЈА НА ВЛИЈАНИЕТО —

м-р Илина Мангова, Институт за демократија Социетас цивилис

ВЛИЈАНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ: ЗАКОН ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

РЕЗИМЕ

Приказот го истражува учеството и влијанието на граѓанското општество во Македонија во процесот на креирање на Законот за спречување и заштита од дискриминација. На Законот кој е донесен на 8 април 2010 година му претходи интензивна работа и лобирање на граѓански организации. Преку создавање на Национално координативно тело кое вклучува учесници од законодавниот дом, државни службеници, граѓански организации, експерти и претставници на меѓународни организации се работи на координација на заинтересираните страни за донесување на овој закон. Исто така, одреден број граѓански организации се здружуваат во заеднички настап преку формирање на сојузот Македонија без дискриминација и тие директно се вклучени во изработката на Законот во рамките на работната група на Министерството за труд и социјална политика. Но, пред да биде предлог-законот доставен до Собрание во рамките на Владата, се врши кратење на една третина од неговиот текст, со што се вршат голем број измени кои суштински влијаат на предлог-законот. Ова предизвикува различни реакции на граѓанските организации, при што дел од нив бараат предлог-законот да биде повлечен за што бараат и добиваат поддршка од опозицијата. Меѓутоа, ова барање не резултира со успех. Од друга страна, дел од граѓанските организации продолжуваат да лобираат за амандмански измени во законодавната процедура, при што успеваат да внесат 11 амандмани оценети како амандмани со висок приоритет. Приказот оценува дека дел од граѓанското општество успева да изврши делумно влијание на националната легислатива за недискриминација. Очекувањата за поголемо влијание на граѓанското општество врз законодавството од оваа сфера не можеа да се реализираат поради големите идеолошките разлики помеѓу дел од граѓанското општество и конзервативните ставови на владејачката партија.

ВОВЕД

Граѓанското општество е составен дел, а развиено граѓанско општество се смета за израз на зрелоста на една демократија. Неговиот придонес за демократија зависи и од тоа колку и тоа самото е демократски ориентирано или пак носи ретроградни вредности. Неговите карактеристики, како и вредностите кои ги промовира се детерминирани од историските услови и политичкиот контекст во кои се развива. Моќта и капацитетот на граѓанското општество да ги остварува своите цели и интереси може да се мери преку неговото влијание врз националните политики.

Карактерот на граѓанското општество во Македонија е детерминиран од осамостојувањето на државата и пререструктурирањето на политичкиот систем. Додека во текот на деведесеттите тоа се обидувахе да се етаблира во новиот демократски контекст, денес граѓанското општество во Македонија сè повеќе е насочено кон влијание врз национални политики. Граѓанското општество има мало, но растечко влијание врз националните политики. Притоа, најголемо влијание има врз креирањето политики за подобрување на статусот на Ромите, лицата со посебни потреби, жените и слично. И покрај голема активност во сферата на човековите права, неговиот успех е лимитиран на подобрување статусот на овие групи⁴.

Посветеноста на македонското граѓанско општество на човековите права во земјата се интензивира во 2007 и 2008 во намерата на повеќе граѓански организации да се создаде интегрален систем за заштита на човековите права, гарантирање на еднаквоста и заштита од дискриминација. Законско регулирање на оваа област е посебно поттикнато од потребата за усогласување на македонското законодавство со законодавството на Европската Унија и исполнување на политичките критериуми за членство во Унијата. Со цел донесување на што поквалитетен закон кој ќе ги вклучува барањата и на граѓанските организации и на државните институции, во 2008 г. група граѓански организации создаваат координативно хетерогено тело кое соработува со Министерството за труд и социјална политика (МТСП) во изработката на *Законод за сиречување и заштити од дискриминација* (отсега па натаму, Законот).

Но, и покрај координираноста помеѓу владините институции и граѓанските организации, на почетокот од 2010 година Владата во Собранието на Република Македонија поднесува изменета и значително скратена верзија на предлог-законот. На ваквиот исход на настаните, граѓанското општество во Македонија, сфатено како колективно дејствување на граѓаните преку граѓанските организации, се решава да реагира во две различни насоки. Една група граѓански организации ваквиот чекор на власта го толкуваат како удар врз човековите права и се откажуваат од понатамошно влијание врз националното законодавство за недискриминација. Друга група граѓански

4 Цивикус: Индекс на граѓанското општество во Република Македонија; По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество. (2005) Скопје: Меѓународен центар за меѓународна соработка. стр. 85, 87

организации се решава да продолжи да влијае врз конкретната легислатива преку собраниските процедури и работи на амандмански измени на предлог-законот. Преку внесување група амандмани оценети како амандмани со висок приоритет, тие извршуваат влијание врз конечната верзија на законот. Се поставува прашањето зошто еден процес кој се реализира како соработка помеѓу Владата, Собранието, релевантните државни институции, меѓународните организации и граѓанското општество ја смени траекторијата на движење и го доведе во прашање придонесот на граѓанското општество кон националната легислатива за недискриминација.

Студијата прво го разгледува концептот на граѓанско општество и како истото се разбира во Македонија преку преглед на академската и истражувачката литература на таа тема. Во вториот дел ја објаснува методологијата применета во ова истражување. Третиот дел го следи процесот на иницирање и донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, проследено со краток осврт на неговото медиумското покривање. Во петтиот дел се дискутира зошто Владата го отфрла предлог-законот подготвен во соработка со граѓанското општество и како законот повторно доживува промена во текот на законодавниот процес, по што следува заклучок на студијата.

» **Функцијата на граѓанското општество во демократијата**

Граѓанското општество е непосреден израз на потенцијалот на граѓаните на едно општество. Цивикус – Индексот на граѓанско општество го дефинира истото како „дел од општествениот простор надвор од семејството, државата и пазарот, кој е создаден од страна на индивидуални и колективни акции, организации и институции заради постигнување заеднички интереси“⁵. Ова сфаќање, покрај здруженијата на граѓани и фондациите, во концептот на граѓанско општество ги вклучува и стопанските комори, организациите на работодавачите, политичките партии и верските заедници⁶. Но, ваквото широко поимање се разликува од академските поимања кои не ги вклучуваат верските организации и политичките партии во нивната дефиниција⁷. Граѓанското општество е посредник помеѓу државата и граѓаните и како такво тоа ги исклучува политичките партии, бидејќи не претендира да ја освои власта⁸. Тоа ги „вклучува граѓаните кои дејствуваат колективно во јавната сфера за да ги изразат своите интереси, пасии и идеи, да разменат информации, да остварат заеднички цели, да постават барања до државата и ги става државните функционери под одговорност“⁹. Тоа ги допира политичката, економската и

5 Стојанова, Д., Јаковлевска, Г., Клековски, С., Нурединоска, Е. (2010). Самоперцепција за граѓанското општество – Извештај од организациската анкета, Цивикус - Индекс на граѓанското општество. Македонски центар за меѓународна соработка. стр. 4

6 Ибид. стр.4

7 What is Civil Society?, Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100820110531/http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what_is_civil_society.htm Пристапено на: 20 февруари 2011

8 Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 5

9 Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 5

приватната сфера во едно општество, но не е насочено да замени ни една од нив. Тоа е просторот каде што граѓаните се собираат да ги изразат и да ги практикуваат своите вредности и да ги реализираат своите интереси, простор каде граѓаните излегуваат од својата приватна сфера да преземаат граѓански акции кои влијаат на пошироката околина. Ваквата негова карактеристика го прави граѓанското општество да биде од суштинско значење за демократијата¹⁰.

Според Дајмонд, преку вакви граѓански акции, граѓаните во рамките на оваа јавна сфера ги разоткриваат злоупотребите на власта. Граѓанското општество има улога на контролор или фактор во легитимацијата на државната власт. Тоа ја ограничува и укажува на потребата да се ограничи моќта на државата. Во оваа смисла, граѓанското општество не е само сфера за остварување интереси, туку врши функции од корист за демократијата во една држава. Гругел укажува на потребата граѓанското општество да служи како платформа преку која маргинализираните групи, коишто немаат доволно моќ да настапат на политичката сцена, ќе можат да настапат. „Демократијата бара подредените групи да имаат доволно средства да играат важна улога во граѓанското општество и во таа смисла исто така и во односот со државата.“¹¹ Овој приказ ќе го прифати ваквиот концепт со цел подобро да го разбере односот помеѓу политичките партии, Владата, Собранието, како фактори во креирање на националните политики од една страна и граѓанското општество како фактор кој се обидува да влијае или влијае врз националните политики.

За разлика од граѓанските општества во развиените демократии, земјите во посткомунистичка Европа ги карактеризира слабо развиено граѓанско општество и слабо учество на граѓаните во истото. Хауард тврди дека слабоста на граѓанското општество во посткомунистичка Европа е опасно за демократиите во овие земји и поради ова страда квалитетот на демократијата во нив¹². На иста линија е Гругел која укажува дека слабото граѓанско општество со ниски стапки на партиципација не само што укажува на слаба демократија, туку укажува на состојба во која државата нема голема обврска да го слуша граѓанското општество.

Македонското граѓанско општество претендира да врши функциите од интерес на демократизацијата на земјата, а кои Дајмонд и Гругел ги истакнуваат. Релативната моќ да врши вакви функции зависи од неговиот внатрешен капацитет, како и политичкиот контекст во кој егзистира. Цивикус – Индексот на граѓанското општество во Македонија (ИГО) утврдува дека „граѓанското општество во Македонија е умерено добро развиено“¹³. Ова му овозможува да ја реализира неговата најјака карактеристика – развивање и промовирање позитивни вредности, и покрај тоа што функционира во политичка средина

10 Grugel, J. (2003) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan. p.3

11 Ибид. 92

12 Howard, M. M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press

13 Ибид. стр. 12

која го органичува реализирањето на неговиот капацитет¹⁴. Но, Кацарска, од друга страна, тврди дека и покрај развиеноста, граѓанските организации како конститутивен елемент на граѓанското општество се соочуваат со проблем ефективно да ја остваруваат својата функција на врска помеѓу државата и јавноста¹⁵.

Самите граѓански организации во Македонија го согледуваат овој проблем и во 2005 година Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) соработува со Владата со цел создавање владина програма за помош на граѓанското општество. Оваа активност резултира со *Стратегија на Владата за соработка со граѓанското општество*. Притоа Владата утврдува неколку принципи врз основа на кои ќе ја остварува соработката со граѓанскиот сектор: взаемна доверба, партнерство, учество и консултации, транспарентност, независност и одговорност „со цел поефикасно остварување на интересите на граѓаните“¹⁶. Целта на ваквата вклученост на граѓанскиот сектор во креирањето на националните политики е **поквалитетни законски решенија**, како и „да се зајакне **легитимноста на владината политика**“¹⁷.

Ваквата стратегија покажува дека власта декларира интерес да го инкорпорира граѓанското општество во демократските процеси во земјата. Но, граѓанско општество во Македонија сè уште ги влече последиците од своето конципирање во почетокот на деведесеттите при што се етаблира како блиско и спонзорирано од левата политичка опција¹⁸. Ваквото наследство создава недоверба помеѓу одредени структури во владејачката ВМРО-ДПМНЕ и одредена група на граѓански организации кои промовираат левичарски и либерални вредности. Во рамките на владејачката партијата сè уште постои верување дека овие организации дејствуваат во директен интерес на опозициската СДСМ. Владимир Ѓорчев, пратеник на ВМРО-ДПМНЕ, нив ги нарекува „пешадија на СДСМ“.¹⁹ Оваа ситуација создава простор за сомнеж дека може да има помирување помеѓу она што е декларативен став на власта со она што е инхерентен став на партијата на власт.

Македонскиот политички систем, врз чии политики граѓанското општество тежнее да влијае, е креиран по примерот на европските парламентарни демократии каде владата е главен носител и креатор на политики. Македонската влада, како коалициската влада на ВМРО-ДПМНЕ, Демократската унија за интеграција (ДУИ) и повеќе помали партии, пред сè ги реализира политиките и програмите на овие две партии.

14 Ибид. стр. 13

15 Кацарска, С. (2008) Граѓанските организации во Република Македонија – Врска помеѓу државата и јавноста или изолиран ентитет? Анализа на состојбата во периодот 1990-2007, Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка

16 Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2007-2011). (2007) Скопје: Влада на Република Македонија – Генерален секретаријат <http://www.vlada.mk/?q=node/2> стр. 25 Пристапено на: 10 декември 2010.

17 Ибид. стр. 26

18 Цивикус – Индекс на граѓанско општество во Македонија. стр. 24, 25

19 Дали хомосексуалците во Македонија се дискриминирани? (3 февруари 2010) Видеозапис. А1 телевизија, студио 2



» **Методологија**

Студијата се користеше со методи за истражување на поединечни случаи со цел да навлезе во суштината на односите помеѓу разните актери кои беа вклучени во процесот на креирање и донесување на конкретниот закон. Беа спроведени дванаесет интервјуа со претставници на граѓанските организации, политички партии и државни институции со цел да се добие автентична претстава и видување на лицата кои биле директно вклучени во процесот на креирање и донесување на законот. Методот на интервју овозможува да се види перспективата на оние кои се интервјуираат и да се дознаат работи кои не можат директно да се набљудуваат²⁰. Интервјуата се вршеа врз база на прашалник кој беше комбинација на два пристапа. Прашалникот ги комбинира пристапот на генерален водич за интервју и отворено интервју со оглед на различните профили и страни кои интервјуираните ги застапуваат во процесот кој се анализираше²¹. Комбинираниот пристап овозможува да се компензираат недостатоците на двата типа на интервју и да се утврди уникатното искуство во процесот на секој од интервјуираните. На овој начин се задржува систематичност и споредбеност на одговорите од една страна, а од друга страна се избегнува пристрасност на интервјуирачот и се овозможува опсежност на податоците.

Приказот изврши *следење на процесот*²² со цел да се утврдат причините кои доведуваат до промени во законот и до неговата крајна верзија. Беше извршен и преглед на медиумското покривање на настаните во врска со Законот, која помогна да се согледа влијанието на медиумите за креирање на јавната дебата во однос на Законот. Студијата, исто така се користеше со примарни извори, како што се собраниски и владини документи и документи на граѓански организации и секундарни извори, поточно веќе постоечка литература и истражувања за состојбата и капацитетот на граѓанското општество во Македонија.

УЛОГАТА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ И ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

Обидот на македонското граѓанско општество да влијае врз националната легислатива за антидискриминација претставува обид да се влијае врз политиката за човекови права на владејачката партија. Партијата која во тој период е на власт, ВМРО-ДПМНЕ, е конзервативна партија, а нејзината политика во однос на човековите права е изложена во изборна програма 2008-2012 каде во поглед на човековите права и слободи

²⁰ Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods* California: Sage. p.287

²¹ Ибид. стр. 287

²² Gerring, J, (2006) “pp172-186” from Gerring, J, *Case study research : principles and practices* pp.172-186, New York: Cambridge University Press

се проектираат мерки во три насоки - институционално и нормативно зајакнување на политиката за малолетничка правда, имплементација на меѓународното хуманитарно право и закон за народен правобраниел на лицата со посебни потреби. Но, од посебен интерес за оваа студија е мерката која оваа партија планирала да ја преземе, алудирајќи на човековите права и слободи како еден од нејзините главни приоритети. Имено, програмата како главен приоритет става поставување владин агент кој ќе ја застапува државата во Европскиот суд за човековите права.²³ Проектирањето вакви програми зборува за позиција која преферира заштитата на државата од граѓаните пред заштитата на човековите права од повреди од државата. Програмата укажува на тесното сфаќање на ВМРО-ДПМНЕ на човековите права и нејзината политика во тој контекст, односно политика која е насочена кон подобрување на човековите права на одредени групи и заштита, пред сè на државата во меѓународниот правен систем за човекови права кога ќе се утврдат прекршувања на истите.

Изготвувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој е предмет на овој приказ, е во надлежност работна група при МТСП. Граѓанското општество во Македонија се обидува да влијае на националната легислатива за недискриминација преку креирање на Националното координативно тело за недискриминација, кое подолу ќе биде подетално образложено. Телото кое ги вклучува скоро сите релевантни заинтересирани ентитети, започнувајќи од Владата, до граѓанските организации во период од година и пол се состанува и преговара различни предлози на одредбите на законот. Според начинот на кој се одлучувало по предлозите во односите помеѓу работната група и ова тело, може да се каже дека тоа функционираше по принципот на мнозинско гласање. Теоријата на среден оптимум, популарно позната како „теорија за средниот гласач“, поставена од Данкан Блек во 1948²⁴, укажува дека кога предлог се гласа во рамките на тело чиешто членови имаат различни преференци, конечната одлука ќе биде среден оптимум. Односно, конечната одлука ќе биде израз на средната оптимална позиција на членовите кои се наоѓаат најдесно и најлево од средната позиција на тоа тело.

Верзијата на законот која МТСП ја поднесува во Владата (бр. 20, слика 1), а е составена во консултација со граѓанските организации која се состои од 62 члена, претставува среден оптимум на потесната работната група на МТСП и на членовите на МБД. Преку неконсултирањето на ВМРО-ДПМНЕ, во капацитет на главна владејачка партија и креатор на политиките на Владата, во одлучувањето за финалниот текст на предлогот на ЗСЗД, се занемарени преференците на таа партија и верзијата на законот на граѓанското општество е далеку од преференците на ВМРО-ДПМНЕ. Но, со активирањето на некои

23 Програма на ВМРО-ДПМНЕ за преродба 2008-2010 (2008) www.vmro-dpmne.org.mk, Пристапено на: 10 јули 2010

24 Black, D. (1948) On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 56(1), 23-34

граѓански организации во насока кон владејачките претставници во извршната и законодавната власт, дел од граѓанското општество ги анализира барањата на истото до главните одлучувачи. Оттука се поставува хипотезата на овој приказ на случај, *во онаа мера во која граѓанското општество ќе успее да ги соочи своите предлози директно со главните одлучувачи од владејачката партија, ќе успее да влијае врз финалната легислатива за недискриминација.*

» **Следење на процесот на креирање и донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација**

Принципот на недискриминација е во суштината на гарантирањето на човековите права и слободи. Уставот на Република Македонија на своите граѓани им ги гарантира истите во 45 члена. Македонија исто така има ратификувано голем број меѓународни договори, кои се прифатени како дел од националното законодавство. Но, уште во 2005 државата увидува дека „во реалноста примената на постојните закони не функционира идеално“.²⁵

Оттогаш произлегуваат првите иницијативи за донесување закон со кој ќе се санкционираат случаи и политики на дискриминација кога е подготвен првиот предлог на „Закон за заштита од дискриминација“. Иницијативите за овој закон потекнуваат од актери од граѓанското општество. Во 2005 г. се изработени две предлог-верзии (бр. 1, слика 1), една од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) поддржана од Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), а друга од Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија (МХК), поддржана од Шведскиот хелсиншки комитет. Во тој период двете организации ги координираат своите активности и соработуваат во внесување на своите забелешки во заедничка верзија на предлог-законот. Но, според учесниците во тој процес, тогашната владејачка партија, СДСМ сметала дека сè уште е рано за донесување ваков закон во Македонија²⁶. Обидите на граѓанските организации да се работи на закон од областа на дискриминацијата дополнително се закочени со распишувањето избори во 2006 година.

По конституирањето на новото собрание во 2006 г., граѓанското општество повторно се активира во насока на законско регулирање во сферата на дискриминација. Македонскиот хелсиншки комитет го доставува предлог-законот за антидискриминација (бр. 2, сл.1) до новоизбраните пратеници и други релевантни инстанци, но иницијативата е игнорирана од страна на сите приматели²⁷.

Во 2007 година, во знак на прогласување на истата за „Европска година на еднакви можности на сите“ од страна на Европската комисија, три граѓански организации

25 Предлог Закон за заштита од дискриминација, 2005, стр.3
<http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/jaknene-svest-i-kampani/325-eden-do-drug-razlicni-a-ednakvi.html>

26 Гордана Несторовска, интервју со авторот

27 Гордана Несторовска, интервју со авторот

- МЦМС, Полио плус и Центарот за човекови права и разрешување конфликти, започнуваат кампања (бр. 3 сл.1) за зајакнување на јавната свест во земјата во поглед на дискриминаторско однесување и преземање мерки за подобрувања во оваа сфера²⁸. Кампањата која е именувана како „Еден до друг – различни, а еднакви“ се појавува во електронските и печатените медиуми и придонесува за јакнење на свеста кај општата популација во однос на препознавање различни практики на дискриминаторско однесување кои се присутни во општеството, како и зголемена толерантност и прифаќање на разликите²⁹. Од оваа соработка произлегува натамошно заедничко дејствување на граѓанските организации кои се здружуваат во пошироко неформално тело кое првично е именувано како „Коалиција за еднакви можности“. Целта на ваквото здружено дејствување на граѓанските организации е да се даде автентичен придонес во создавањето антидискриминациско законодавство и создавање механизми за ефективна борба со дискриминација. Коалицијата подоцна се преименува во „Сојуз Македонија без дискриминација“ (МБД) (бр. 11, сл. 1), и покрај споменатите три организации во неа се вклучуваат и Хуманитарното и добротворно здружение на Ромите „Месечина“, Ел хилал, Асоцијацијата за демократски иницијативи, Националниот совет на жените на Македонија – СОЖМ, Македонскиот центар за женски права – Шелтер центар, „Универзитет“ Трето доба, Првата детска амбасада на светот Меѓаши и ХОПС – опции за здрав живот (која подоцна се повлекува од Сојузот)³⁰.

Истата година ОБСЕ иницира формирање неформална група, со претставници од различни институции, која почнува да работи на трета верзија на законот за антидискриминација. Полио плус, во соработка со ОБСЕ, креира широко координативно тело за размена на информации за развој на концептот на антидискриминација, подоцна преименувано во Национално координативно тело за недискриминација (НКТН) (бр. 3, сл. 1). Еден од главните приоритети на ова тело е работата на текстот на предлогот на законот за антидискриминација, вклучувајќи коментари и забелешки од претставници на сите вклучени инстанци. Телото го сочинуваат претставници од граѓанските организации, Владата, надлежните министерства, Народниот правобранител, Собранието и надлежните комисии, медиумите и меѓународната заедница. Целта на ова тело е да се развива антидискриминациска политика во Македонија преку координирана активност на владините институции, граѓанскиот сектор, експертската јавност, меѓународната заедница, медиумите и експерти од областа на човековите права³¹. Телото не вклучува претставници на политичките партии, но вклучува пратеници од релевантните политички партии. Во оваа годна Владата сè уште не го планира донесувањето антидискриминациски закон, но веќе во 2008 година, поттурнато од Европската Унија, МСТП создава работна

28 <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/jaknene-svest-i-kampani/325-eden-do-drug-razlicni-a-ednakvi.html>

29 <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/jaknene-svest-i-kampani/325-eden-do-drug-razlicni-a-ednakvi.html>

30 <http://www.equal.org.mk/MK/Koalicija.html>

31 За целосна листа на членови на координативното тело, види: <http://www.equal.org.mk/MK/KoordinativnoTelo.html>

група (бр. 4, сл. 1) која започнува да работи на предлог-закон за спречување и заштита од дискриминација.

Вотекот на 2009 г. Националното координативно тело за недискриминација интензивно работи на текстот на законот, внесувајќи сугестии од најголема мера од граѓанските организации. Еден од клучните придонеси на граѓанското општество кон законските предлог е типот на орган во чија надлежност ќе биде справувањето со дискриминација. Имено, текстот на предлогот на законот на кој работи работната група на МТСП во верзијата изработена во септември 2009 г. (бр.13, сл. 1) предвидува државниот орган кој ќе работи на санкционирање на дискриминација во земјата да биде биро во рамките на МТСП. Како резултат на членувањето на претставници на граѓанскиот сектор во истата работна група, НКТН е информирано за ваквото формулирање на телото и започнува да лобира за промена на статусот на истото³². Три граѓански организации, Сојузот МБД, Фондацијата Институт отворено општество - Македонија и МХК, продуцираат коментари со предлог за формирање комисија, кој е прифатен и влегува тогашната работна верзија на предлог-законот³³ (бр.13, сл. 1) .

Во текот на 2008 и 2009 година НКТН врши редовни средби на кои се дискутира за законските предлози, се даваат забелешки, коментари и сугестии и успева да изврши големо влијание врз последната верзија на предлог-закон кој се предава во Владата на усвојување (бр. 23, сл. 1). Но, процесот на соработка помеѓу Владата и граѓанското општество наидува на непредвидена кочница во моментот кога таа верзија на законот ја напушта заедничката маса и влегува во владина процедура. Имено, во февруари 2010 г., два месеци од кога се смета дека е изработена оваа верзија на предлог-законот и која содржи 62 члена, предлог-законот се доставува до надлежните комисии во Собранието. Но, верзијата која влегува во собраниска процедура (бр. 24, сл. 1) има 41 член, 21 член помалку од ноемвриската верзија и според голем број од интервјуираните оценет како „масакрирана“³⁴, „касапана“³⁵, „искасапена“³⁶ верзија на законот.

Како реакција на ваквата владина интервенција во текстот на предлогот на законот, група од 48 граѓански организации³⁷ поднесуваат барање (бр. 25, сл. 1) до Владата да ја повлече последната верзија на Законот за спречување и заштита од дискриминација и да го внесе во процедура предлог-законот којшто е изработен како резултат на соработката помеѓу граѓанските организации и владините институции (бр. 23, сл. 1). Барањето забележува повеќе суштински измени кои се направени на претпоследната верзија

32 Програма за работа 2011-2013, стр. 6, Национално координативно тело за недискриминација, Скопје, ноември 2010

33 Ибид.

34 Александар Кржаловски, интервју со авторот

35 Жарко Трајановски, интервју со авторот

36 Наташа Постољовска, интервју со авторот

37 Барање до Владата на Република Македонија како предлагач на Законот за спречување и заштита од дискриминација <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=1586/> http://www.coalition.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=82

на законот која беше работена во координација меѓу претставниците на граѓанскиот сектор и владините институции. Некои од тие забелешки се: бришење дефиниции на основни поими; спојување и мешање членови кои се однесуваат на афирмативни мерки, нееднакво постапување кое не се смета за дискриминација и заштитни мерки за одредени групи луѓе; измени на статусот и надлежноста на комисијата, која е преименувана од Комисија за еднаквост во Комисија за заштита од дискриминација и на која значително ѝ е намалена моќта; и, отежнување на судската постапка поради исфрлување можноста за посебна тужба за дискриминација. Барањето се објавува како платен оглас во печатените медиуми и исто така е пренесен од страна на електронските медиуми.

Барањето не наидува на слух кај Владата, по што некои од граѓанските организации, како Коалицијата за сексуални и здравствени права на маргинализирани заедници³⁸, се свртуваат кон опозицијата и решаваат текстот на предлог-законот (бр. 23, сл. 1) да го предадат на опозициските пратеници кои го предлагаат како паралелен закон за спречување и заштита од дискриминација. На 24 февруари 2010 г. група од 24 пратеници од СДСМ, ЛДП, НСДП, ЛП, НД и НА поднесуваат предлог-закон за спречување и заштита од дискриминација (бр. 23, сл. 1) по скратена постапка³⁹. Во рамките на комисиите за труд и социјална политика и Законодавно-правната комисија овој предлог-закон е изгласан за неприфатлив и со тоа е отфрлен од владејачкото мнозинство во Собранието⁴⁰.

Со тоа поголемиот број граѓански организации со цел да изразат револт кон односот на Владата и „касапењето“ на текстот на Законот се повлекуваат од понатамошна можност за влијание на Законот. Од друга страна, неколку членки на Сојузот МБД, како што се МЦМС и Полио плус решаваат да продолжат да остваруваат влијание за подобрување на националната легислатива преку лобирање кај извршната и законодавната власт. Овие граѓански организации изработуваат амандмански предлози кои се однесуваат на делови од предлог-законот кои претходно се избришани и работат на подобрување на текстот на предлог-законот⁴¹. Тие составуваат листа на амандмани (бр. 32, сл. 1) од кои 13 (подоцна сублимирани во 11) оценети како амандмани со висок приоритет се прифаќаат и се предлагаат од страна на пратениците на владејачките партии⁴². Слични чекори преземаат и некои меѓународните инстанци, како што е ОБСЕ (бр. 29 и бр. 34, сл. 1). На 8 април 2010 година Собранието на Република Македонија го усвојува Законот за спречување и заштита од дискриминација (бр. 35, сл. 1).

Потребата за донесување на овој закон неминовно беше наметната и од процесот на интерграција на Македонија во ЕУ. Непостоењето државна политика за справување

38 Славчо Димитров, Жарко Трајановски, интервју со авторот

39 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=1dd6454f-70d4-4dd6-b928-08b0957b425d>

40 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=1dd6454f-70d4-4dd6-b928-08b0957b425d>

41 Александар Кржаловски, Звонко Шавревски, интервју со авторот

42 Александар Кржаловски, Звонко Шавревски, интервју со авторот; стенограми од 100-та седница на Собранието на Република Македонија, 2 продолжение, 8 април 2010, <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=3bbeadbb-0005-4315-982a-adb550867724>

содискриминација, Европската комисија го забележа уште во Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2006⁴³, но веќе од 2007 г. натаму секој извештај укажува на потребата за донесување посебен закон со кој ќе се институционализираат антидискриминаторски мерки и механизми за справување со дискриминаторски политики и однесувања. Извештаите од 2008 до 2010 г. особено укажуваат на дискриминацијата на која се изложени хомосексуалци, бисексуалци и транссексуалци, а оттука и потребата општиот закон за спречување на дискриминација јасно да ја евидентира сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основа за дискриминација⁴⁴. Извештаите исто така идентификуваат дека малцинствата, ромската заедница, лицата со посебни потреби се групи кои најмногу страдаат од дискриминација.

Донесениот закон е оценет како делумен напредок во политиката за спречување дискриминација⁴⁵. Според Европската комисија, овој закон страда од два клучни проблеми. Првиот е неидентификувањето на сексуалната ориентација како основа за дискриминација. Вториот клучен проблем е слабиот механизам за справување со дискриминацијата. Исто така е оценето е дека сугестиите на граѓанскиот сектор и меѓународната заедница не се вклучени во донесениот закон.

» **Дискриминацијата и Законот за недискриминација во медиумите**

Пред да се иницира донесувањето на Законот, темата на дискриминација не е присутна од медиумите и почнува да се појавува во новинарските текстови како резултат на активностите и јавните настапи на граѓанските организации. Во април 2009, кога Законот сè уште е во изработка, медиумите известуваат за потребата за донесување на Закон за антидискриминација и условувањето на укинувањето на визниот режим за Македонија со донесување ваков закон. Повеќето медиуми укажуваат на потреба за доработка и дополнување на дефинициите во законот, лобирањето на граѓанските организации за независен статус за комисија, како и фактот дека Законот во таа состојба не ги исполнува ни европските ни меѓународните стандарди.

Во периодот кога Законот стигнува во Собранието, почетокот на 2010 г., значително се менува начинот на известување на медиумите. Известувањето за законот станува сензационално, при што главна вест станува изоставувањето на сексуалната ориентација како основа за дискриминација, а се занемаруваат суштинските промени кои законот ги доживува како резултат на кратење на една третина од одредбите. Законот се третира како хомофобичен закон, закон чиј главен недостаток е изоставувањето на сексуалната ориентација како основа за дискриминација. За ова придонесуваат и јавните настапи

43 Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2006, стр. 44 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=lzvestaiEU.ascx>

44 Извештај за напредокот на Република Македонија во 2007, стр. 17 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=lzvestaiEU.ascx>

45 Извештај за напредокот на Република Македонија во 2010, стр. 16 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=lzvestaiEU.ascx>

на претставниците од Европската Унија. Медиумите се концентрираат на настапите на амбасадорката на Холандија, Симоне Филипини и европатеничката Улрике Луначек. Во онаа мера во која некои организации од граѓанскиот сектор учествуваат во нивното внесување во јавната расправа, несвесно придонесуваат за дефокусирање на јавната дебата од другите суштински измени на законот. Интервјуирани лица различно ја интерпретираат објективноста на медиумите во известувањето. Додека некои⁴⁶ имаат забелешка за пристрасноста на медиумите со антивладин или провладин сентимент во третирање на тематиката, други⁴⁷ сметаат дека со исклучок на одредени провладини медиуми, известувањето на медиумите било прилично неутрално.

Но, и покрај потребата на медиумите за сензационалистичко претставување на дел од проблемите на Законот за недискриминација, не треба да се занемари нивниот придонес за актуелизирање на оваа тема. Во февруари 2010 г. медиумите посветуваат значително внимание на барањето на 47 граѓански организации до Владата за повлекување на владиниот предлог на закон за спречување и заштита од дискриминација. Со овие активности на граѓанските организации и медиумското покривање на истите се обзnanува „изигрувањето“ на граѓанските организации од страна на Владата. Преку медиумите, јавноста се запознава со важноста на дискриминацијата како проблем во општеството и улогата која граѓанското општество ја врши во овој контекст. Законот за недискриминација и понатаму останува интересна тема за медиумите кои во континуитет ја пренесуваат критиката на граѓанските организации за недостатоците на законот.

ДИСКУСИЈА

Овој приказ ја постави тезата дека граѓанското општество ќе успее да влијае врз националните политики само доколку ги упати своите барања директно до главните одлучувачи од владејачката партија. Основно тежнење на една партија е да дојде на власт за да реализира свои политики. Граѓанското општество во Македонија остварува повеќе функции, но истражувањата покажуваат дека тоа сè повеќе се активира со цел остварување влијание врз јавните политики и има ефекти од ваквото влијание.⁴⁸ Законот за здруженија и фондации е напишан во соработка со граѓанските организации, што зборува дека во услови на идеолошка нераздалеченост, власта и граѓанското општество наоѓаат заедничко разбирање. Но, во случајот со Законот за недискриминација, идеолошката раздалеченост помеѓу владејачката партија и одреден дел од граѓанското општество е преголема за да не се упати директно. Затоа е проблематично што граѓанските организации во Македонија не ги идентификуваат политичките партии како цели за лобирање. Ниедна/ниеден од интервјуираните нема остварено средба со политичките партии како посебни ентитети и не ги ни перципираат партиите како фактори кон кои

46 Беќим Кадриу, Елена Грозданова, Гордана Несторовска, Александар Кржаловски, интервју со авторот

47 Наде Наумовска, Славчо Димитров, интервју со авторот

48 Цивикус - Индекс на граѓанското општество, стр. 85

треба да ги насочат своите активности за лобирање.

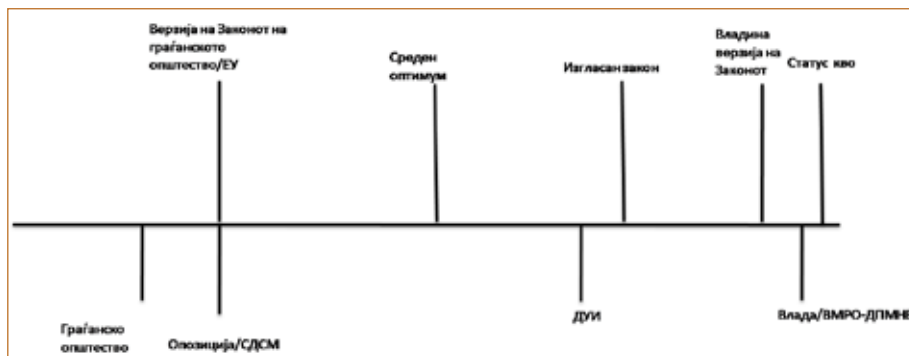
Конкретниот случај го карактеризираат два елемента. И покрај големата активност и вклученост на граѓанското општество во креирањето на националната легислатива за недискриминација, тоа не успева да изврши влијание врз владиниот предлог. Но, преку упатување на своите барања до законодавната власт, тоа успева да го промени текстот на законот. Ситуацијата може да се гледа и преку другиот актер. Од една страна, власта го отфрла големиот придонес на граѓанското општество во креирањето на националната политика за недискриминација, од друга страна, власта го прифаќа влијанието на граѓанското општество и во собраниските процедури му овозможува да изврши суштинско влијание со внесување тринаесет амандмани од висок приоритет. Зошто односот помеѓу граѓанското општество и власта се менува во текот на процесот?

Во текот на креирањето на законот, НКТН претставуваше платформата за преговорање за сугестиите со сите вклучени актери, вклучувајќи и висок претставник на МТСП, министерството кое и формално и нормативно е предлагач на законот. НКТН исто така вклучува и двајца пратеници од ВМРО-ДПМНЕ од релевантните комисији во Собранието. Граѓанскиот сектор, од друга страна, има свој претставник во работната група на МТСП. Работната група, исто така, им овозможува пристап на граѓанските организации за сугестии и предлози кои во најголем дел и се прифатени. Работната група, како и претставниците на власта во НКТН ги претставуваат ставовите на Владата и во текот на „преговорите“ тие во името на Владата полека ги поместуваат своите позиции од далечна десна позиција. Односно, од позиција која бара слабо државно тело за дискриминација, кон далечна лева позиција која меѓу другото предвидува независна комисија за еднаквост со сопствен финансиски и административен капацитет.

Граѓанското општество преговара со овие претставници на државата. Но, релативната немоќ на овие претставници во креирање на антидискриминациската политика се открива кога Владата наместо да ја предаде во Собрание „верзијата на граѓанското општество“ на законот, крати една третина од истата, со што практично ги отфрла скоро сите сугестии од граѓанските организации. Со ова законот се враќа од постигната релативно јака лева позиција, назад во крајниот десен дел на линија (владина верзија на законот). Ова покажува дека реалните креатори на владината антидискриминациска легислатива не се наоѓаат во државните тела кои ја имаат оваа сфера во своја надлежност, туку во рамките на партиските структури на ВМРО-ДПМНЕ, кои ги креираат нејзините идеолошки и програмски политики. Исто така, овде настанува поделба во пристапот кон процесот во рамките на самото граѓанско општество. Одреден дел од него се повлекува од процесот, идентификувајќи ја владата како негов идеолошки противник, власт која води политика некомпатибилна со човековите права⁴⁹, а друг дел смета дека подобро е да се продолжи да се влијае врз предлог-законот, отколку да се остави како таков⁵⁰.

49 Славчо Димитров, интервју со авторот

50 Наташа Постољовска, интервју со авторот



Слика 1: Позиции на вклучените актери во однос на Законот за спречување и заштита од дискриминација

Имено, како што видовме погоре, како и од ставовите кои владините преставници ги бранат во текот на креирање на законот, ВМРО-ДПМНЕ преферира политика на послаба заштита на човековите права. Дополнително, во рамките на оваа партија постои уверување дека освојувањето на сигурен мандатот на избори им дава релативно монополска позиција во креирање на националните политики, додека неизборноста на граѓанските организации им го одзема авторитетот на истите да наметнуваат политики.⁵¹ Ваквата перцепција на граѓанските организации занемарува дека политичките партии не можат да бидат замена за граѓанското општество, меѓу другото и поради социјалните врски кои ги имаат тие, а кои политичките партии ги немаат изградено⁵².

Оваа констатација на односи и ставови укажува дека државните органи и тела немаат доволно моќ да ги наметнат своите експертски решенија на власта. Поточно, партијата на власт ќе ги игнорира експертските капацитети на државната администрација, придонесот на граѓанското општество, како и барањата на Европската Унија, доколку тие барања се во насока на преголемо поместување на нејзините посакувања во спротивна насока. Претставниците на Европската Унија упорно инсистираат на вклучување на „сексуалната ориентација“ како основ за дискриминација⁵³, но ваквата позиција е преоддалечена од конзервативниот став на ВМРО-ДПМНЕ, во чии редови постои и верување дека хомосексуалноста е болест⁵⁴. Невнесувањето на сексуалната ориентација како основа за заштита од дискриминација се оправдува со верувањето дека тоа е вовед во легализација на хомосексуалните бракови и посвојување деца од страна на хомосексуални двојки, што е во спротивност на конзервативните демохристијански вредности на партијата⁵⁵. Но,

51 Интервју со пратеник на ВМРО-ДПМНЕ, анонимно

52 Grugel, J. (2003) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan. p.211

53 Ристески, М.А. (2010, февруари 22) ЕУ: Внесете ја сексуалната ориентација во Законот. *А1 Шелевизија*. <http://www.time.mk/read/ofc7849b6b/b3ae8ee0af/index.html>, Пристапено на: 16 декември 2010

54 Стенограмски белешки од дваесеттата седница на Анкетна комисија во Собранието на Република Македонија одржана на 16.03.2010, Пратеник Јован Гинев, ВМРО-ДПМНЕ, стр. 6 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=1dd6454f-70d4-4dd6-b928-08b0957b425d>

55 Дали хомосексуалците во Македонија се дискриминирани? (2010) Видеозапис. *А1 Шелевизија, сџудио 2*, исказ на Владимир Горчев

она што партијата не го согледува е што самото вакво строго инсистирање да не се внесе сексуалната ориентација како основа за заштита од дискриминација, е дискриминаторско третирање на одредена група.

Но, сепак собранискиот процес на донесување на законот открива нови димензии. Од една страна, власта доживува притисок од меѓународната заедница. Претставници на Европската Унија ѝ укажуваат на недостатоците на предлог-законот и бараат да се извршат суштински промени. Реакциите на граѓанските организации го окупираат медиумскиот простор и се обелоденува непринципиелниот однос на владата кон граѓанското општество. Ваквата ситуација ја користи дел од граѓанското општество и успева да го помести предлог-законот од десно кон лево и кон средниот оптимум.

Зашто се истакнува улогата на ВМРО-ДПМНЕ во однос на улогата на ДУИ? Имено, и покрај тоа што МТСП е водено од министер од ДУИ, учеството и влијанието на оваа партија во креирањето на овој закон е минимално. Од страна на интервјуираните, нивното учество е опишано како „еднакво на нула“⁵⁶, односно како генерално отсутни од дебатата за законот⁵⁷. Ваквата невклученост на ДУИ се огледува и преку неучество во собраниските дискусии, каде што одбраната на владиниот предлог ја водат пратеници на ВМРО-ДПМНЕ. Конечно, во процесот на дополнување на „владината верзија на законот“ кога две граѓански организации продолжуваат да преговараат за амандманско дополнување на Законот, преговорите ги водат со министри на ВМРО-ДПМНЕ⁵⁸. Ставот на ДУИ е дека Законот има пропусти, поради што мора да се направат промени⁵⁹, но во текот на неговото креирање, партијата не презема чекори за негово подобрување.

Неизбежно мора да се постави и прашањето дали станува збор за третман на ВМРО-ДПМНЕ кон граѓанското општество и конкретно кон оваа антидискриминациска политика, или класичен однос на владејачка партија кон фактори кои сакаат да ја ограничат нејзината моќ. Имено, некои од интервјуираните укажаа на немањето волја на СДСМ да донесе закон за недискриминација за време на нивниот мандат⁶⁰. Искуството на граѓанските организации е дека партиите се кооперативни и отворени за нивните иницијативи кога се во опозиција, но се глуви кога ќе дојдат на власт⁶¹. Во секој случај, и покрај декларираните принципи и стратегиската определба на Владата за соработка со граѓанското општество, во овој случај Владата ги прекршува тие принципи. Партијата на власт го вреднува придонесот на граѓанското општество во зависност од тоа колку ѝ служи на нејзините интереси. Собранието покажува поголем слух за барањата на граѓанското општество и простор каде што тоа може да изврши поголемо влијание.

56 Славчо Димитров, интервју со авторот

57 Беким Кадриу, Гордана Несторовска, интервју со авторот

58 Звонко Шавревски, интервју со авторот

59 Поповска, Т. (2010, април 15) Писмата од ЕУ под тепих. *Дневник*. <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=В3А148СFC9DBF94DBDE38C5F1AD9B8E7&arc=1> Пристапено на: 16 декември 2010

60 Гордана Несторовска, интервју со авторот

61 Наде Наумовска, Гордана Несторовска, Звонко Шавревски, интервју со авторот



ЗАКЛУЧОК

Процесот на креирање на Законот за спречување и заштита од дискриминација претставуваше пример за позитивна соработка помеѓу државните институции и граѓанското општество. Но, власта го изигрува граѓанското општество, поставувајќи неавторитетни претставници во процесот на преговорите. Државата има круцијална одговорност да биде кооперативен партнер на граѓанското општество.⁶² Затоа отфрлувањето на придонесот на граѓанското општество во име на добиен мандат на избори за реализирање сопствени политики не придонесува за развојот на демократијата. Со отфрлање на трудот и улогата на граѓанското општество, власта ја делегитимизира сопствената политика за човекови права и го уназадува квалитетот на демократијата⁶³. Од друга страна, различните гранки и сегменти од власта покажуваат различен степен на отвореност кон граѓанското општество. Отвореноста на Собранието овозможува во одредена мера да се санира штетата која на законскиот предлог му е направена во владините комисији.

Активирањето на македонското граѓанско општество во насока на креирање антидискриминациска легислатива покажа дека тоа има голем капацитет и експертиза во областа на човековите права. Граѓанското општество извршува незаменлива улога во подигање на свеста за постоење и потреба за надминување на дискриминацијата во земјата. Но, тоа ја прецени улогата и моќта на надлежните државни органи и институционални форми на влијание. Оваа студија покажа дека дел од граѓанското општество не го насочи своето влијание кон главните креатори на политики и поради тоа не успеа доволно да ги приближи ставовите на власта кон своите ставови. Друг дел од граѓанското општество се насочи кон Собранието како носител на законите и ги приближи ставовите на власта кон своите ставови. Со тоа се креира закон кој претставува среден оптимум помеѓу дел од граѓанското општество и владејачката партија.

62 Howard, M. M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press p.14

63 Grugel, J. (2003) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan. p.115

ПРИЛОГ 1⁶⁴:

ВРЕМЕНСКИ ТЕК НА ИЗГОТВУВАЊЕ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

-
- 2005 **1** МЦМС и ХКЧП поединечно продуцираат прва нацрт-верзија на закон за недискриминација и ги доставуваат во Собранието на РМ
* Тогашната Влада ги игнорира предлозите на граѓанските организации. Закон за недискриминација не е донесен.
- 2006 **2** Македонскиот хелсиншки комитет изготвува предлог-закон за антидискриминација и го доставува до сите релевантни фактори.
* Никој од нив не реагира на предлогот.
- 2007 **3** Полио плус, со поддршка од ОБСЕ, го формира Националното координативно тело за размена на информации во областа на недискриминација.
* Се формира неформална коалиција од неколку граѓански организации (Полио плус, Месечина, АДИ, МЦМС...) за борба против дискриминација.
* Кампања за недискриминација и барање за донесување антидискриминациско законодавство.
- 2008 **4** 3.2008 Формирана работна група во МТСП за изработка на закон од областа на недискриминацијата (вклучува претставници од граѓанскиот сектор: Мирјана Најчевска и Звонко Шаврески).
- 5.2008 **5** Прв нацрт на закон за заштита од дискриминација (ЗЗД) подготвен од МТСП. МТСП бара официјално мислење од ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија (6 мај 2008).
* Добива критички коментари на содржината на ЗЗД од страна на ОБСЕ/ОДИХР (22 декември 2008).
* Добива критички коментари на содржината и процесот на изработка на ЗЗД од страна на Венецијанската комисија (19 декември 2008).

- 7.2008 **6** Втор нацрт на ЗЗД продуциран од МТСП (втора верзија).
- 9.2008 **7** Трет нацрт на ЗЗД продуциран од МТСП.
*Во текот на 2008 година работната група се среќава пет пати. МТСП со помош на ОБСЕ во периодот септ.-окт. 2008 година организира шест јавни расправи по текстот на нацрт-законот.
- 2009**
- 3.2009 **8** НПАА за 2009 го поставува донесувањето на ЗЗД како приоритет за 2009 година, со рок за донесување до 30 јуни 2009 година.
- 14.4.2009 **9** Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ) организира јавна дебата за работниот текст на законот за заштита од дискриминацијата (ЗЗД).
* Укажува за потребата за сериозно доработување работниот текст на ЗЗД.
- 6.2009 **10** Работната група во МТСП изработува ПРВА работна верзија на нов закон за спречување и заштита од дискриминација.
- 16.6.2009 **11** Формализирана е коалицијата за недискриминација во Сојуз Македонија без дискриминација (МБД).
- 1.9.2009 **12** МТСП изработува ВТОРА работна верзија/нацрт на ЗЗД.
*Законот предвидува биро за заштита и застапување во рамките на МТСП.
- 9.2009 **13** Сојузот МБД реагира со одржување состанок на Националното координативно тело за недискриминација (НКТН) по кој, со интервенција на дел од присутните пратеници, текстот на законот е повлечен од владина процедура заради консултации со граѓанските организации.
- 10.9.2009 **14** Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје се среќава со министерот за труд и социјална политика и го советува да не брза МТСП со изработка на законот и да ги чека коментарите од Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХР.

- 15 Набљудувачката мисијат на ОБСЕ во Скопје го препраќа текстот од втората работна верзија на законот до Венецијанската комисија и до ОБСЕ/ОДИХР за коментари.
- 12.9.2009 16 Сојузот МБД остварува средба со вицепремиерот Васко Наумовски и со заменик-министерот во МТСП, Спиро Ристовски, да се укаже на забелешките.
- 25.9.2009 17 МТСП го праќа текстот на законот до Венецијанската комисија.
- 30.9.2009 18 Сојузот МБД во периодот септември-декември 2009 година работи на нов текст на ЗСЗД – на 30.09 е изготвена прва верзија.
08.10.2009 - Работилница на МБД, Берово.
16.10.2009 - Вклучени се номотехнички забелешки.
29.10.2009 - Внесени се забелешки на ФИООМ и на ОБСЕ и од консултациите со пратеници и Владата.
- 13.10.2009 19 ОБСЕ/ОДИХР заедно со Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје ги доставува коментарите на втората работна верзија на законот. Истите се доста критички, како на содржината, така и на процесот на изготовка на законот.
- 19.11.2009 20 Сојузот МБД продуцира пречистена верзија на ЗСЗД.
- 21.11.2009 21 Во МТСП се состанува работна група на МТСП. Се дискутира по која верзија на ЗСЗД ќе се работи. Се усвојува предлогот Сојузот МБД да достави свој предлог на текст на законот.
- 2.12.2009 22 Управниот одбор на Сојузот МБД утврдува предлог-текст на законот и го доставува до МТСП.
**Оваа верзија содржи 62 членаи подоцна кон неа се реферира како на верзија на Законот од граѓанскиот сектор.*
- 2010
- 22.1.2010 23 Во МТСП се одржува консултативна средба за ЗСЗД во потесна работна група, присуствуваат по еден претставник од Сојузот МБД, Народниот правобранител и од ОБСЕ. Се потврдува дека верзијата на МБД (62 члена) со мали модификации (пр. „сексуална ориентација“ се заменува со „полова насоченост“) ќе биде предадена за усвојување на следната владина седница.

- 26.1.2010 24 Владата утврдува и поднесува до Собранието предлог - закон за спречување и заштита од дискриминација кој содржи 41 член.
*Комисијата за труд и социјална политика (25.2.2010) и Законодавно-правната комисија (27.2.2010) го усвојуваат овој предлог и го даваат на понатамошно читање.
- 16.2.2010 25 Група од 48 граѓански организации (вклучително и две членки на Сојузот МБД, МЦМС и Месечина) поднесуваат барање да се повлече оваа верзија на предлог законот.
* Законот не е повлечен од собраниска процедура.
- 18.2.2010 26 Сојузот МБД свикува состанок на НКТН, на кој присуствуваат пратеници и од власта и од опозицијата. Се усвојуваат заклучоци за амандмански интервенции.
- 22.2.2010 27 Јавна расправа во Собранието/Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот по оваа верзија на предлог ЗЗСД.
*Бара Владата да го повлече овој предлог на закон за заштита од дискриминација.
- 24.2.2010 28 Група од 24 пратеници од опозицијата по скратена постапка поднесува друга верзија на ЗСЗД (предлогот од 62 члена кој го има изготвено МБД).
*Предлогот е отфрлен на седница на Постојаната анкетна комисија за заштита на правата и слободите на граѓанинот (16.3.2010) и на Комисијатс за труд и социјална политика (17.3.2010).
- 2.3.2010 29 Се одржуваат серија состаноци помеѓу ОБСЕ и МТСП на различни нивоа.
- 4.3.2010 30 Собранието го усвојува предлог-законот (41 член) и го предава на второ читање.
- 8.3.2010 31 Сојузот МБД остварува средби со вицепремиерот Наумовски (01.03) и заменик-министерот Ристовски.
- 10.3.2010 32 Сојузот МБД поднесува листа од 32 амандмани до МТСП и пратеници во Собранието.

- 15.3.2010 33 Предлог-законот се дополнува со 13 од предлозите на Сојузот МБД, од кои 10 од 13 означени со висок приоритет, сублимирани во 11 амандмани.
- 17.3.2010 34 На барање од МТСП, Набљудувачката мисијата на ОБСЕ во Скопје изработува интерно мислење на последната верзија на Законот кое го доставува до министерот за труд и социјална политика.
- 8.4.2010 35 Собранието го донесува ЗСЗД во отсуство на опозицијата со 73 гласа за и ниеден против или воздржан.



Библиографија

- Black, D. (1948) On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 56(1), 23-34
- Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, What is Civil Society?, http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20100820110531/http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what_is_civil_society.htm
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17
- Fioramonti, L. & Heinrich, V.F. (2007) *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe* www.civicus.org/new/media/CIVICUS.ODI.Fioramonti.Heinrich.pdf
- Gerring, J. (2006) *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press
- Grugel, J. (2003) *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Howard, M. M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Кацарска, С. (2008) *Граѓанскиџе Организации во Република Македонија – Врска Помеѓу Државата и Јавноста или Изолиран Ентитетџе? Анализа на Сосџјбата во Периодот 1990-2007*, Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка
- Коресу, Р., Mudde С. Eds. (2002) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe* London, New York: Routledge
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods* California: Sage
- Цивикус: *Индекс на граѓанско оштество во Република Македонија; По 15 години џранзиција – од стабилизација кон граѓанско учество*. (2005) Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка

Дополнителни материјали:

Барање до Владата на република Македонија како предлагач на Законот за спречување и заштита од дискриминација <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mk&menuid=1586/>
http://www.coalition.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=82

Дали хомосексуалците во Македонија се дискриминирани? (2010) Видео запис. *А1 џтелевизија, сџудио 2*

Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2006 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=IzvestaiEU.ascx>

Извештај за напредокот на Република Македонија во 2007 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=lzvestaiEU.ascx>

Извештај за напредокот на Република Македонија во 2008 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=lzvestaiEU.ascx>

Извештај за напредокот на Република Македонија во 2009 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=lzvestaiEU.ascx>

Извештај за напредокот на Република Македонија во 2010 <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=lzvestaiEU.ascx>

Поповска, Т. (2010, април 15) Писмата од ЕУ под тепих. *Дневник*. <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=B3A148CFC9DBF94DBDE38C5F1AD9B8E7&arc=1> Пристапено на: 16 декември 2010

Програма на ВМРО-ДПМНЕ за преродба 2008-2010 (2008) www.vmro-dpmne.org.mk Пристапено на: 10 јули 2010

Предлог-закон за заштита од дискриминација (2005) стр. 3 <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/jaknene-svest-i-kampani/325-eden-do-drug-razlicni-a-ednakvi.html>

<http://www.equal.org.mk/МК/Koalicija.html>

Програма за работа 2011-2013 (2010) Национално координативно тело за недискриминација. Сојуз Македонија без дискриминација. Скопје

Ристески, М.А. (2010, февруари 22) ЕУ: Внесете ја сексуалната ориентација во Законот. *А1 телевизција*. <http://www.time.mk/read/ofc7849b6b/b3ae8ee0af/index.html> Пристапено на: 16 декември 2010

Собрание на Република Македонија. Национален совет за евроинтеграции <http://www.sobranie.mk/default.asp?ItemID=A07D12EADB4587448D37683C1A956001>

Собрание на Република Македонија. *Сџенограмски белешки од дваесеттиајта седница на Собранието на Република Македонија, 2 продолжение*, 8 април 2010, <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=3bbeadbb-0005-4315-982a-adb550867724>

Собрание на Република Македонија. (2010), *Сџенограмски белешки од дваесеттиајта седница на Анкетирајќа комисија во Собранието на Република Македонија одржана на 16.03.2010*. Исказ на пратеникот Јован Гинев, ВМРО-ДПМНЕ. стр. 6 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=1dd6454f-70d4-4dd6-b928-08b0957b425d>

Собрание на Република Македонија <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=1dd6454f-70d4-4dd6-b928-08b0957b425d>

Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2007-2011). (2007) Скопје: Влада на Република Македонија – Генерален секретаријат <http://www.vlada.mk/?q=node/2> Пристапено на: 10 декември 2010

— ВЛИЈАНИЕТО НА ЖЕНСКИТЕ ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ НА БУЏЕТСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: РОДОВО БУЏЕТИРАЊЕ —

РЕЗИМЕ

Поврзувањето на родовата еднаквост, статусот, положбата и правата на жените со креирањето на буџетските политики во Република Македонија е релативно нова тематска област во рамките на дејствувањето на граѓанските организации. Предмет на оваа студија е процесот на промовирање на родовата перспектива во буџетските политики на национално ниво од страна на женските граѓански организации, во контекст на улогата и влијанието што тие го имаат врз креирањето на политиките за родово сензитивно буџетирање. Хипотезата дека женските граѓански организации имаат клучна улога во промоцијата и застапувањето пред одговорните институции за креирањето на родово сензитивните буџетски политики се потврди како релевантно. Заклучокот што се наметнува од анализата на фактите и настаните покажува дека женските граѓански организации имаат суштинско влијание на процесот на креирање родово чувствителни буџетски политики во Република Македонија.

ВОВЕД

Поврзувањето на родовата еднаквост, статусот, положбата и правата на жените со креирањето на буџетските политики во Р. Македонија е релативно нова појава во рамките на дејствувањето на граѓанските организации. Интересот за оваа поврзаност, очекувано, можеме да го детектираме исклучиво кај женските граѓански организации како нов и оригинален пристап кон прашањата за родова еднаквост. Потребата од финансиски средства за спроведување специфични политики за родова еднаквост беше само иницијален момент за развивање еден карактеристичен пристап кон структурните врски на парите, моќта и еднаквоста - се разви ставот дека буџетите не се родово неутрални,

па оттаму и потребата од систематско иследување и занимавање со буџетските процеси.

Оваа студија претставува краток преглед и оценка на улогата и влијанието на женските граѓански организации врз креирањето на буџетските политики во Р. Македонија. Студијата нема претензии да претставува детален и исцрпен преглед на сите случувања поврзани со родовото буџетирање и сродните буџетски пристапи, па оттаму фокусот ќе биде насочен кон активностите на неколку женски граѓански организации и нивната работа како репрезенти на граѓанскиот сектор.

Предмет на истражувањето беше промовирање на родовата перспектива во буџетските политики на национално ниво од страна на женските граѓански организации како дел од граѓанското општество. Приказот треба да одговори на прашањето „Каква е улогата и колкаво е влијанието на граѓанското општество, посебно на женските граѓански организации во креирањето на политиките за родово сензитивно буџетирање?“. Почетната хипотеза беше дека женските граѓански организации имаат клучна улога во промоцијата и застапувањето пред одговорните институции за креирањето на родово сензитивните буџетски политики.

На крајот, студијата ќе заврши со неколку заклучоци и препораки за понатамошното дејствување на женските граѓански организации и граѓанскиот сектор пошироко поврзано со прашања од областа на родовото буџетирање.

» **Методологија**

Принципи на човековите права претставуваат водич во сите фази на процесот на истражување, вклучувајќи процена и анализа, планирање и дизајн на истражувањето и подготвување на студијата.

Родова перспектива: Вклучувањето на родова перспектива во процесот на проценување на импликациите за жените и за мажите на сите планирани активности, вклучувајќи ги и политиките и програмите во сите области и на сите нивоа. Тоа е стратегија за вклучување на родовите искуства како интегрална димензија на дизајнот, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата на политиките и програмите на сите политички, економски и општествени сфери.

Мултикултурна оценка на влијанието: Мултикултурна оценка на влијанието има за цел да ги анализира потенцијалните ефекти на државните политики (локални или централни) на мултиетничките односи.

Техники на собирање податоци: Основен начин на собирање податоци беше преку спроведување интервјуа. Беа спроведени интервјуа со претставнички од неколку женски граѓански организации и различни експерти. Во сите три форми на интервјуа беа вклучени: структурни, полструктурирани, и неструктурирани интервјуа. Со длабинските (In-depth) интервјуа беа истражувани комплексноста и на значењата и толкувањата на податоците, кои не можат да бидат испитани со позитивистичките методологии. Вториот начин на

собирање податоци се одвиваше на второстепени извори, како што се документи или електронски собрани информации.

Извори на собирање податоци: Важен извор на податоци и информации беа различни документи, трудови, од независни истражувања и анализа на собрани податоци.

Собирањето податоци беше обезбедено преку електронската база на податоци на печатените медиуми во Македонија, на електронски архиви на вести (Ена, Евро Балкан)⁶⁵. До денес, во рамките на базата на податоци Ена се архивирани над 300.000 документи и колумни во весник по дневни и неделни весници. Други извори на собирање податоци беа Државниот завод за статистика, бази на податоци, настани, конференции, дебати, презентации и други форми на размена на информации.

Развивањето на методолошката алатка за следење и прибирање податоци во однос на развојот и примената на специфичните политики на РМ за родова еднаквост и буџетирање и идентификација и одредување на родовите аспекти и прашања во другите секторски политики кои не се експлицитно од областа на родовата еднаквост и правата на жените, се одвиваше во неколку етапи. Најнапред беше направен преглед на литература од областа на родовата еднаквост која се занимава истражувачки прашања од областа на родовото буџетирање. Во втората етапа беа утврдени темелните принципи на истражувањето и анализата, изворите на информации чекорите и техниките на следење и собирање податоци.

Анализа на оценка на влијанието: Предложената анализа ги идентификува и оценува проблемите и интервенциите на политиките. Со анализата се лоцираат можните опции за постигнување реални цели на политиките и се анализира нивното влијание во економските, еколошките и социјалните области. Со анализата се нагласуваат предностите и недостатоците на секоја опција во однос на тековните политики.

Пристап на метаанализа на секторските политики: Пристапот на метаанализа на секторските политики има за цел да ги објасни контекстуални фактори кои влијаат на политичкиот процес, односно со анализата се испитува кои политички, економски и социо-културни фактори влијаат на носењето одлуки коишто имаат политички карактер.

Рамка на оценување: Рамката на оценување ќе се потпира на пет критериуми: соодветност, релевантност; ефикасност, ефективност и влијание.

Процена на влијанијата врз родот (gender impact assessment): Целта на процена на влијанијата врз родот е да се идентификуваат можните влијанија на анализираниите политики врз родовата еднаквост.

Приказот е подготвен преку следните истражувачки чекори: Анализа на контекстот на воведувањето на идејата за родово сензитивните буџетски политики; Идентификација на организации од цивилниот сектор вклучени во активностите поврзани со родовото

65 Електронска новинска архива (ЕНА), http://77.28.96.119/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=56, [Accessed декември, 2010]

буџетирање; Идентификација на други чинители, активни на полето на родовото буџетирање во земјава; Подготовка на структура на интервјуа и прашалници; Спроведување интервјуа со избрани организации и чинители; Преглед на спроведени активности поврзани со родовото буџетирање; Анализа на податоците од суштински, процедурален, структурен и синтетизиран аспект. Формулирање заклучоци и препораки.

» **Што е родово буџетирање**

Родовото буџетирање претставува политичка волја и одлука во постигнувањето на родовата рамноправност. Родовото буџетирање значи примена на практиките на вклучување на родовите перспективи во процесите на буџетирање. Тоа не имплицира само посебни буџети за жените, туку значи процена на буџетите од аспект на родовата рамноправност и вклучување на родовите перспективи на сите нивоа во процесите на буџетирање⁶⁶.

Родовото буџетирање е процес преку кој јавните буџети се испитуваат со цел да се оцени дали и колку ја вклучуваат и/ или придонесуваат за еднаквост меѓу мажите и жените, а со тоа да предложат промени во насока на постигнување родова еднаквост. Притоа, родовата анализа на буџетите им помага на властите да одлучат за тоа како политичките одлуки да ги насочат за постигнување максимално влијание, како и тоа каде треба да се (ре)алоцираат ресурсите за да се постигне повисоко ниво на човечки развој и родова еднаквост. Буџетирањето не е само финансиска алатка за балансирање меѓу приходната и расходната страна. Како процес, исто така, претставува метод за поставување приоритети и донесување одлуки за прашања што влијаат на актуелната и идната ситуација на луѓето и нивната околина. Буџетските планери потребно е да имаат познавања за ситуацијата, како и да бидат свесни за последиците од поставување приоритети што имаат влијание врз животите на мажите и на жените.

Како што веќе споменавме, родовото буџетирање не подразбира создавање посебни буџети за жени, туку подразбира планирање и спроведување буџет што ги зема предвид потребите, приоритетите и проблемите на жените и мажите, како и нивните улоги во рамките на семејството, работното место и заедницата. Игнорирањето на родовото влијание од буџетите не е неутралност, туку родово слепило што може да доведе до високи човечки и економски трошоци - пониска продуктивност, понизок развој на капацитетите на луѓето и пониски нивоа на општа благосостојба.

Иницијативите на родово буџетирање можат да се спроведат во сите фази од буџетскиот процес: планирањето, донесувањето, спроведувањето и ревидирањето. Поставените специфични цели се во насока на јакнење на свеста за родовите влијанија на политиките и соодветните буџетски алокации, потенцирање на јазот помеѓу политичките

66 Генерален директорат за човекови права (2005), Родово буџетирање, Финален извештај на Групата специјалисти за родово буџетирање (EG-S-GB), Стразбур, Available from: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG_S_GB_2004_RAPFIN_Macedonian.pdf [Accessed, декември 2010]

и буџетските алокации, обврзување на властите да бидат одговорни во однос на нивните определби за родова еднаквост и промени во политиките и буџетите што би помогнало за унапредување на статусот на жените, како и постигнување родова еднаквост. Цел на родовото буџетирање е создавање буџет во кој родовиот концепт е воведен, што е во насока на прибирање приходи и планови за јавно трошење, при што се одразува поеднаковата дистрибуција на ресурсите во насока на опфаќање и задоволување на потребите на жените и на мажите.

Владата и ресорните министерства се одговорни за креирањето политики за постигнување родова рамноправност во секторите кои се нивна одговорност. Ваквите политики мора да бидат одразени во стратегиите и програмите на ресорните министерства и институции, како и во нивното стратешкото планирање и буџетските импликации, односно да обезбедат соодветни буџетски средства за спроведување на родовите политики.

» **Глобални стратегии за родова еднаквост**

Со цел да се елиминираат бариерите во постигнувањето на родовата еднаквост во доменот на креирање јавни политики, потребно е да се преземат одредени чекори и мерки кои треба да го изменат начинот на формулирањето на секторските политики, спроведувањето на проектните циклуси и водењето на административните работи. Со други зборови, доколку родовата еднаквост е структурна и системска карактеристика, тогаш е потребна структурна и системска промена во начинот на функционирањето на буџетската политика. Барањето за вакви промени не е ништо повеќе од барање за демократизација на процесите на креирање јавни буџети.

Светските искуствата од систематските и планираните активности во остварувањето на родовата еднаквост покажуваат дека главно постојат два доминантни пристапа. Постои т.н. традиционален пристап кон родовата рамноправност, како и сè почесто користениот приод на т.н. родова перспектива.

Иако се структурно различни и имаат различни импликации во реализацијата на посакуваните цели, овие два пристапа се комплементарни и се условуваат еден со друг. Меѓутоа, она што е карактеристично за женските граѓански организации од Р. Македонија е токму поделеноста во прифаќањето на едниот или другиот пристап кон родовата еднаквост, а со тоа и кон прашањата за родовото буџетирање. За да ги разбереме активностите на женските граѓански организации поврзани со родовото буџетирање, подолу ќе се обидеме да ги дефинираме и анализираме двата доминантни пристапи во кои функционираат тие.

» **Механизми (машинерија) на родовата еднаквост: традиционален пристап**

Традиционалниот пристап кон родовата рамноправност се темели на одредена форма на политиката на родовата еднаквост и на механизмите преку кои ќе се оствари таа политика. Традиционалниот пристап се фокусира на проблемите и на темите коишто произлегуваат или се резултат на родовата нееднаквост во одредени сфери на животот. Механизмите, попознати како машинерија на родовата еднаквост, претставуваат институционални тела на државата и се дел од институциите на системот. Тие се насочени кон решавање на специфичните и на конкретните проблеми, нудејќи оптимални решенија во дадениот контекст и во постојните услови.

Машинеријата за родова еднаквост треба да ги открива и да ги поставува проблемите на родовата нееднаквост и да врши притисок врз другите секторски политики во насока на елиминација на проблемите. Традиционалната политика на родова еднаквост креира одредени стратешки документи и акциски планови за нивна реализација. Често пати, тие се олицетворение на заложбите за родова еднаквост и на правата на жените според меѓународните документи и секогаш не ја остваруваат функцијата за којашто се конституирани.

Тоа се должи на повеќе фактори. Како прво, често пати машинеријата за родова еднаквост е маргинализирана институција, иако може да биде дел од некое важно министерство или, пак, да биде конституирана како комисија или како сектор, па дури и како едно министерство. Маргинализацијата се состои во недоволната материјална и финансиска поддршка на централните или на локалните власти која ќе овозможи реализација на стратешките документи и акциски планови.

Второ, иако слабо екипирана, таа е составена од професионална администрација која и доколку ја поседува неопходната експертиза, често, од законски или од политички причини, не може да изврши притисок врз другите институции на системот.

Трето, иако може да биде и политички структурирана, што значи да има и одредена политичка моќ (како што е случајот со локалните општински комисии, како тела на советот), машинеријата често не располага со институционален инструмент преку кој ќе ја изврши очекуваната реакција и преземање одредена активност од страна на оние кои се задолжени за нејзино извршување.

Од аспект на традиционалниот пристап, родовата еднаквост има потесно значење од контекстот на родовата перспектива. Три главни карактеристики го дефинираат значењето на родовата еднаквост во традиционалниот пристап: прво, родовата еднаквост е третирана како прашање на антидискриминација; второ, родовата еднаквост е третирана како еднаквост де јуре, во смисла на тоа дека не постојат никакви законски или уставни пречки за учеството на мажите и на жените во општествениот живот; и, трето,

во законските решенија од областа на родовата еднаквост експлицитно се реферира на жените и на тој начин се гарантираат нивните права.

Концептот на родовата еднаквост кој нема да се темели единствено на еднаквоста де јуре, на антидискриминацијата и на експлицитната референција на жените во законите, туку ќе ги претпостави овие аспекти и ќе се фокусира на самите родови релации, односно на мажите и на жените истовремено, е концепт на еднаквоста на родовата перспектива. Освен проширениот концепт на родовата еднаквост, родовата перспектива го проширува и мандатот на институционалното дејствување за нејзино постигнување. Новина во приодот на родовата перспектива е инкорпорирањето на родовиот пристап во самата срцевина на социјалните активности, нивното планирање и реализација.

» **Интеграција на родовата перспектива**

Генералната стратегија којашто како цел го има овој проширен концепт на родовата еднаквост и изменетите начини на институционално дејствување во насока на нејзино постигнување, во меѓународните документи е позната како *Gender Mainstreaming*. При преводот на овој израз се јавуваат одредени тешкотии, па оттаму апелите за соодветен превод се темелат на самата смисла и значење што треба да го има поимот *Gender Mainstreaming*. Генерално, можеме да издвоиме неколку значења: родово заснован пристап, перспектива на родовата еднаквост или стојалиште на родовата перспектива. Еве неколку примери од меѓународни извори за тоа како се дефинира *Gender Mainstreaming*:

Во Пекиншката платформа за акција *Gender Mainstreaming* се дефинира на следниов начин:

„...владите и другите актери треба да промовираат активна и видлива политика на општо прифаќање на родовата перспектива во сите политики и програми, така што пред да се донесат одлуки, ќе се направи анализа на ефектите врз жените и врз мажите, соодветно.“⁶⁷

Во дефиницијата на Развојната програма при Обединетите нации УНДП (UNDP) се истакнуваат следниве компоненти:

„Земањето предвид на родовите прашања во сите политики, програми, административни и финансиски активности и организациски постапки, со што се придонесува кон длабока организациска трансформација,“

„Внесување на резултатите од социо-економските и од политичките анализи во сите процеси на донесување одлуки во организацијата и следење на резултатот. Тука влегуваат и главните одлуки за политиката на организацијата и секојдневните мали одлуки при спроведувањето.“⁶⁸

67 Beijing Declaration and Platform for Action Beijing Platform for Action „Fourth World Conference on Women, Beijing, 1995, paras. 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273, Available from: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>> [Accessed, декември 2010]

68 United Nations Development Programme, Available from <http://www.undp.org/women/> [Accessed, декември 2010]

Според тоа, концептот на *Gender Mainstreaming* можеме да го претставиме со концептите на интеграција, интегрираност, инкорпорираност, стојалиште, перспектива, процесирање. Она што е предмет на таа интеграција е концептот на родовата перспектива, односно сензибилизација на институционалните дејствувања, којашто треба да резултира со состојби на родова еднаквост. Сега би можеле да ја дадеме следнава дефиниција: општо прифаќање на родовата перспектива во процесот на проценување на импликациите на секое планирано дејство врз жените и врз мажите, вклучувајќи го и законодавството, политиките или програмите во сите области и на сите нивоа. Тоа е стратегија за прашањата и за искуствата на жените и на мажите во настојувањето да станат интегрална димензија на дизајнирањето, спроведувањето, надгледувањето и евалуацијата на политиките и програмите во сите политички, економски и општествени сфери, така што жените и мажите ќе имаат еднакви придобивки и нема да се продолжува со нееднаквоста. Крајна цел е да се постигне родова еднаквост.“

Со цел да го појасниме концептот на интеграцијата на родовата перспектива, ќе направиме кратка споредба со традиционалниот пристап, односно со машинеријата за родова еднаквост.

- ▶ Додека машинеријата за родовата еднаквост е издвоена како посебна институционална рамка, интеграцијата на родовата перспектива е процес што се случува во самите институции на власта и на цивилното општество.
- ▶ Машинеријата за родовата еднаквост е составена од актери експерти, додека во контекст на интеграцијата на родовата перспектива актери се сите вообичаени субјекти на политичкото и на социјалното дејствување.
- ▶ Последиците од родовата нееднаквост се цел на машинеријата за родова еднаквост, додека интеграцијата на родовата перспектива има за цел да се спречи создавањето услови за појава на родова нееднаквост.

Иако од оваа споредба може да се заклучи дека интеграцијата на родовата перспектива и машинеријата на родовата еднаквост се сосема спротивставени метастратегии и дека имплементацијата на интеграцијата на родовата перспектива треба да ја замени машинеријата за родова еднаквост, тоа не е така. Како што споменавме, интеграцијата на родовата перспектива го претпоставува традиционалниот пристап, и тоа од неколку причини.

Традиционалните политики за родова еднаквост претставуваат појдовна точка на интеграцијата на родовата перспектива. Тие се реорганизирани на тој начин што политиките и механизмите на традиционалниот пристап кон родовата еднаквост, родовата перспектива ги инкорпорира во стандардните политики. Машинеријата на родовата еднаквост претставува заднина и извор на експерти кои се креатори на имплементацијата на интеграцијата на родовата перспектива. И, на крајот, традиционалниот пристап обезбедува знаење и експертиза за родовите прашања.

УЛОГАТА НА ЖЕНСКИТЕ ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ПРОМОЦИЈАТА НА РОДОВОТО БУЏЕТИРАЊЕ

Дејствувањето на женските граѓански организации во насока на промовирањето на родовото буџетирање главно се однесува на едукација, подигање на свеста и процеси на застапување. Иако тие активности секогаш не се сведуваат исклучиво на промоција на родовото буџетирање, важно е да се истакне дека женските граѓански организации родовото буџетирање го третираат како прашање кое е неразделно од кое било друго прашање поврзано со родовата еднаквост. Затоа да проследиме неколку примери на неколку поважни женски организации во нивниот напор да го промовираат родовото буџетирање засебно или како дел од некоја поширока кампања. Примерите се дадени на тој начин да го опфатат и историскиот контекст.⁶⁹

На НВО Саемот во 2004 година, во организација на Сојузот на организациите на жените на Македонија (СОЖМ), се одржа едукативната сесија со наслов „Родово буџетирање“. Родовото буџетирање беше претставено како анализа на јавните приходи или расходи од родова перспектива. На сесијата беа прикажани конкретни алатки и методи за анализа на буџетски процес, како што се оценка на родовите дисагрегирани корисници, родова дисагрегирана анализа на јавните расходи, родова дисагрегирана анализа на јавните приходи, родова дисагрегирана анализа на влијанието на буџетот.

СОЖМ, како дел од Европското женско лоби, координирано со другите членки на Лобито аргументираше во полза на родовото буџетирање заради поголема ефикасност во трошењето на јавните пари. Тие најдиректно ги посочија актерите кои, според нив, можат да иницираат процеси на родово буџетирање, а тоа се парламентарците, Министерството за финансии или некое друго министерство, но и женските граѓански организации.

Женска граѓанска иницијатива Антико, во склоп на проектот „Мир во себе мир со сите“, 2004-2005 година спроведе низа на активности кои имаа за цел раководните структури, активистките, членките и волонтерите на граѓанскиот сектор, а и пошироката јавност да се запознаат со Резолуцијата на СЦР ОН 1325. Резолуцијата 1325 е прв документ, донесен од Советот за безбедност, што специфично ги посочува прашањата на директното влијание на војните врз жените, како и придонесот на жените во разрешувањето на конфликтите и одржувањето на мирот.

Во рамките на барањата до Владата за применлива и ефективна Национална стратегија за постигнување на родова рамноправност (НАП), вклучување на Резолуцијата СЦР-ОН 1325 во системот на програмско спроведување и во НАП за постигнување на родовата рамноправност, зголемување на бројот на жени на раководни позиции во

69 Информациите се добиени од направени интервјуа со претставничките на граѓанските организации кои се споменуваат во текстот и за кои сметам дека се водечки организации во оваа област.

парламент, министерства, локална самоуправа, жени - дипломати амбасадорки, жени во мировни мисии, беше побарано и отпочнување процес за формулирање и спроведување политики за родово буџетирање.

Во 2006 година Здружението на граѓани Акција здруженска спроведе истражувања во неколку општини за постојните политики и практики во природот кон родовата еднаквост, а особено статусот и положбата на жените во општините (политичката волја, посебните тела и комисиии, стратешките документи, начините на информирање за статусот и за положбата на жените и на мажите во сите сфери на живеењето).

Студиите од истражувањето ги анализираа новите организациски и управувачки структури кои одговараат на трансформациите на локалната самоуправа, иницирани од процесите на децентрализацијата и дадоа увид во тековните стратешки периоди кон прашањето на родовата еднаквост разгледувани во теориите, но и од меѓународните организации, како што се Обединетите нации или Европската Унија.

Во тој период, во пресрет на реалната примена на Законот за локалната самоуправа, како и по формирањето на органите на единиците на локалната самоуправа во согласност со Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, беа организирани многу конференции, семинари и состаноци и беа испечатени голем број т.н. прирачници во кои се расправа за децентрализацијата, за новите надлежности и за организациската поставеност на управувањето со општините. Она што недостигаше во рамките на тие настани беше прашањето на родовата еднаквост. Освен траги од загриженост и претставувањето на планот на Одделението за полова еднаквост при Министерството за труд и социјална политика, на прашањето на родовата еднаквост не му беше посветено големо внимание.

Општините беа исправени пред предизвикот да се соочат со родовата еднаквост на начин што е согласен со новата улога на локалната самоуправа. Во тој контекст, тие студии беа замислени како доволно општа рамка што ќе им овозможи на релевантните актери, на одговорните општински власти, политичките субјекти, невладините организации и на граѓаните на општините да направат исчекор од постојната практика со цел да ги преиспитаат претпоставките и позициите од кои тргнуваат во промовирањето на родовата еднаквост, да ги преиспитаат односите со централните власти во рамките на активностите што ги преземаат во сферата на еднаквоста и да ги реорганизираат структурите на дејствување, во согласност со новите управувачки процеси.

Во тие студии, беше потенцирано дека финансиските средства се, исто така, една од претпоставките за успешноста на процесите на родовата еднаквост. Во тој контекст, беше истакнато дека специфичното родово буџетирање не е само дел од интеграцијата на родовата перспектива, туку и реалност за остварување на нејзините цели. Затоа, во процесите на фискалната децентрализација треба да се инсистира на посебни финансиски инструменти за политиките на родовата еднаквост.

Во контекст на студијата за Општина Битола, беа посочена анализите на невладината Клеа кои покажуваат во која мера буџетите на Општина Битола се родово димензионирани.⁷⁰ Иако заклучуваат дека буџетите од 2001, 2002 и 2003 се родово неутрални, сепак во своите препораки бараат само 80.000 денари за активностите на тогашниот Одбор за полова еднаквост и едукативни кампањи.

Во студиите се препорачува дека општина како што е Битола, која цели кон високи дострели во доменот на родовата еднаквост и родово балансираниот развој, мора да води сметка за финансиската поддршка на родовата политика, но не само како експлицитна ставка во приходите и во расходите на буџетот, туку финансиската конструкција на одредени проекти што ги реализира општината мора да биде родово димензионирана.

» **Промени во буџетските политики: родова перспектива**

Иако навистина е тешко да се процени колкаво е влијанието на женските граѓански организации врз започнување на институционалната имплементација на родовото буџетирање од страна на националните или локалните власти, сепак можеме со сигурност да го потврдиме признанието што властите им го даваат. Можеме исто така да тврдиме дека активностите на женските граѓански организации поврзани со родовото буџетирање се неопходниот услов за приодот на властите кон ова прашање, скоро сите активности преземени од страна на властите не се без поддршка на женските граѓански организации. Во продолжение ќе следуваат само некои од активностите преземени од страна на властите за кои можеме да кажеме дека се преземени и извршени под влијание на женскиот граѓански сектор.

Прва реална промена во насока на креирање родово одговорни буџетски политики можеме да ја детектираме во стратешкиот документ **Националниот план за акција за родово рамноправност 2007-2012**. Во документот експлицитно се наведува дека десетте стратешки области ќе бидат засилени преку зајакнување на институционалните капацитети и механизми за вклучување на родовата перспектива во јавните политики, стратегиите и акциските планови и вклучување на методите на родовото буџетирање на национално и локално ниво.

Во стратегијата се наведува потребата од професионална едукација на владините службеници, членовите на Парламентот и локалните самоуправи за начините на вклучување на родовите перспективи во креирањето на политиките, стратегиите и акциските планови и методите на родово буџетирање. Исто така одредени се и индикатори кои го вклучуваат родовото буџетирање, како што се бројот на покренати иницијативи за вклучување на родовите перспективи во креирањето на политиките, стратегиите и акциските планови и методите на родовото буџетирање, бројот на реализирани професионални едукации за вклучување на родовите перспективи во главните текови и родово буџетирање.

70 Женска граѓанска иницијатива – КЛЕА, (2004) Постои ли родов (дис) баланс во Битола?, Битола

Министерството за труд и социјална политика поддржан од УНИФЕМ, од јануари 2009 година започна да реализира едногодишна програма за внесување на родовата рамноправност во буџетските политики на Владата на Република Македонија. Целта на оваа програма е иницирање на процесот на внесување на родовата перспектива во буџетските политики на национално ниво, водејќи до правилно и родово одговорно алоцирање средства и подобра транспарентност и одговорност на владиниот буџет од аспект на родовата рамноправност.

Следејќи ги препораките на Европската комисија, на ООН и на другите меѓународни организации, Република Македонија со реализацијата на активностите во рамките на оваа програма претставува прва држава во регионот која спроведува вакви активности на национално ниво. Земјите во регионот имаат преземено иницијативи за родово буџетирање, но главно тоа се иницијативи на локално или провинциско ниво.

Како еден од поставените резултати на оваа програма е вклучувањето на аспектите на родовото одговорно буџетирање во буџетскиот циркулар подготвен од страна на Министерството за финансии за подготовките за буџетот за 2010 година, циркулар кој е доставен до сите министерства и владини институции.

Разбирањето на родовото буџетирање како концепт и вклучување на што поголем број државни службеници што работат на родовата рамноправност и креирањето на буџетските политики во промовирањето на овој концепт е особено значајно. Спроведена е обука за 30-ина државни службеници од министерствата при Владата на РМ и др. релевантни институции со цел да се зајакнат нивните капацитети и да се здобијат со вештини и знаења за практична имплементација на овој концепт во секојдневните работни ангажмани.

Во рамките на Родово буџетската иницијатива, Секторот за еднакви можности направи анализа на дел од политиките од областа на работните односи и вработувањето и дел од политиките од областа на социјална заштита⁷¹.

Од областа на работните односи се анализираа дел од активните мерки за вработување, а во делот на социјалната заштита се направи анализа на социјалната помош на корисниците како една од услугите и мерките преку кои се остварува социјалната заштита. Посебен фокус е ставен на постојана парична помош за лицата неспособни за работа и социјално необезбедени и социјална парична помош за лицата способни за работа и социјално необезбедени. Во анализата се применува методологија соодветна за предметот на анализата, приспособена во македонски контекст. Се користат податоци со кои располага МТСП, како и податоци добиени од други извори. Предмет на анализа се буџетите од 2007, 2008 и тековната 2009 година.

За секоја од споменатите политики, анализата започнува со податоците за вкупниот буџет на МТСП за тековната година, буџетот за определената политика, како и буџетот

на секоја поодделна програма. Врз основа на добиените податоци, се врши анализа на целните групи во рамките на секоја опфатена програма, притоа земајќи ги предвид родовите, етничките, старосните и др. статистички разделени податоци. Корелација се прави во однос на вкупниот број корисници на секоја од програмите, односно во однос на учеството на мажите и на жените поодделно во истите програми. На овој начин е извршена пресметка на трошоците од родов аспект, но се дефинирани и пречките со кои се соочуваат корисниците на овие програми.

На крајот од анализата се дадени препораки за надминување на дефинираните пречки со кои се судираат корисниците на социјалните програми, а со цел социјалните политики во иднина да се формулираат родово, согласно специфичните потребите на мажите и на жените, како и на различните групи мажи, жени и деца.

Во рамките на подрегионалната програма „Родово одговорно буџетирање во Југоисточна Европа: зајакнување на родовата еднаквост и демократското владеење преку зголемена транспарентност и отчетност“, од декември 2008 год. УНИФЕМ започна со активности на локално ниво во Р. Македонија, односно се спроведуваат активности на полето на родовото одговорно буџетирање во две пилот-општини Битола и Тетово. Овој проект е финансиски поддржан од страна на Амбасадата на Кралството на Холандија во Р. Македонија.

Проектот има за цел да ги поддржи програмските активности на локално ниво насочени кон развојот на капацитетите на локалните авторитети во планирање и имплементирање на локалните политики и буџети кои го земаат предвид родовото прашање. Работата на локално ниво има за цел идентификување на родовите приоритети и потребите на граѓаните, нивното имплементирање во локалните стратегии и буџети, како и развој на механизми за следење на спроведувањето од родова перспектива. Ова подразбира тесна соработка со комисиите за родова еднаквост на жените и на мажите и локалните граѓански организации, како и размена на искуства и обуки во сферата на родовото одговорно буџетирање.

Во рамките на проектот беа спроведени две истражувања од родова перспектива кои обезбедија информации за креирањето на политиките и буџетските процеси во двете избрани општини и претставуваа основа за идентификување на појдовните точки за понатамошна анализа и јакнење на капацитетите на полето на родовото одговорно буџетирање. Истражувањата беа направени во Битола од страна на граѓанската организација „Клеа“ и во Тетово од страна на граѓанската организација „Женски форум“.⁷²

Дека темата за родовото буџетирање е тема која заслужува поголемо внимание покажа и Собранието на Р. Македонија кое организира јавна расправа посветена на родовото

72 Публикациите Родово одговорно буџетирање на локално ниво за општина Тетово и Битола се достапни на www.unifem.sk/uploads/doc/Tetovo_MK.pdf и www.unifem.sk/uploads/doc/Bitola_MK.pdf, [Accessed, декември 2010]

буџетирање, организирана од страна на Собраниската комисија за еднакви можности на жените и на мажите. Јавната расправа имаше за цел да ја запознае јавноста со концептот на родово одговорното буџетирање, улогата на Владата и очекувањата од Собранието во интегрирањето на родовата перспектива во процесите на буџетирањето и размена на позитивни искуства од Кралството на Холандија и Република Австрија. Како дел од парламентарната иницијатива, беше публикуван прирачник за родовото буџетирање⁷³.

И, за крај, ќе го споменеме говорот на министерот за надворешни работи, Антонијо Милошоски на сесијата на Постојаниот комитет на парламентарното собрание на Советот на Европа, кој, меѓу другото, истакна дека нашето претседателство ќе организира семинар посветен на прашањето на родово буџетирање, со што ја истакна посветеноста на власта кон ова прашање.⁷⁴ Во говорот тој потенцира дека земјите членки на Советот на Европа се согласуваат дека родовата еднаквост може да се спроведе во пракса ако политиките водат сметка за родовата еднаквост преку соодветно буџетирање, доколку во процесот на изготвувањето на буџетите тие се засновани врз родова анализа и ги интегрираат родовите аспекти. Успешната родова еднаквост е поврзана со неопходната имплементација на политики за родова еднаквост и на стратегија за промоција на родовата еднаквост, вклучувајќи го и родовото буџетирање. Како една од првите земји од регионот која вклучува родова анализа како централен, клучен елемент во политиките и програмите на секторите за социјални прашања, труд и финансии, беа поттик зошто македонското претседателство треба да стави посебен акцент врз ова конкретно прашање кое, според него, е значајно за Комитетот на министрите, но и за Парламентарното собрание.

73 UNDP, Прирачник за родовото буџетирање <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/I-II-III-IV%20finalo.pdf>, [Accessed, декември 2010]

74 Види, <http://www.sobranie.mk/default.asp?ItemID=BB996BEE7B818540A9D5452CC8BA0956>, [Accessed, декември 2010]



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Од досега кажаново, можеме да извлечеме одредени заклучоци за влијанието на граѓанските организации на буџетските политики во Р. Македонија и креирањето на самиот буџет - наедно, ќе дадеме и неколку препораки кон сите актери вклучени во буџетските процеси. Меѓутоа, треба да се посочи дека „влијанието“ во оваа студија се проценува врз основа на анализа на фактите и однесувањето на актерите на кои беа интерес на испитувањето. Тоа е така, затоа што со истражувањето покажува дека не постои директен „доказ“ за оствареното влијание на граѓанските организации врз буџетските политики, туку повеќе она што се нарекува доволни, но не и нужни причини за промена на политичките и институционалните промени поврзани со буџетирањето. Доказ пак за оваа констатација е анализата која е пред вас.

ЗАКЛУЧОЦИ

Суштинско влијание: Граѓанските организации, поточно женските граѓански организации се главните иницијатори и промотори на идејата за креирање родово чувствителни буџетски политики во Р. Македонија. Принципите на родовото буџетирање се дел од промовираните политики на Министерството за труд и социјална политика како генерална заложба на Владата на Р. Македонија.

Процедурално влијание: Женските граѓански организации преку разни активности, перманентно вршат влијание врз домашните власти и меѓународните организации за реално спроведување на алатките и методите во процесите на креирањето на буџетските политики во Р. Македонија. Како индикатор би можело да го посочиме вклучувањето на аспектите на родовото одговорно буџетирање во буџетскиот циркулар подготвен од страна на Министерството за финансии за подготовките за буџетот за 2010 година, циркулар кој е доставен до сите министерства и владини институции.

Структурно влијание: Структурното влијание не се огледува толку во организациска смисла, како што е на пример формирање нови оддели или сектори во рамките на министерствата, туку како прашање на зајакнување на професионалните капацитети

на државните службеници. Реално погледнато, експертизата и капацитетите потребни за иницирање на процесите за родово буџетирање се наоѓаат кај женските граѓански организации или кај академската заедница блиска на граѓанскиот сектор. Токму припадниците на граѓанскиот сектор се вклучени во зајакнувањето на знаењата и вештините на службениците што работат на родовата рамноправност и креирањето на буџетските политики. Владата спроведе обука за 30-ина државни службеници од министерствата при Владата на РМ и др. релевантни институции за практична примена алатките на родовото буџетирање

Сензитивно влијание: Промената на ставовите на јавноста за родовото буџетирање е такво што постои тенденција прашањата за родовата еднаквост да се заменат како прашање за родово буџетирање. Чувството дека женските човекови права повеќе или помалку се почитуваат и тргнувајќи од фактот дека жените се веќе дел од јавниот живот создаваат услови за креирањето на ставот дека единствено прашањето на финансиите се последниот чекор кон целосна рамноправност. Од друга страна, токму интересот за овие прашања беа и најголемиот двигател во успешната промена на свеста кај одговорните и пошироката јавност за важноста на прашањето за поврзаноста на родовата еднаквост и процесите на креирање на буџетските политики.

ПРЕПОРАКИ

- ▶ Женските граѓански организации да го зајакнат притисокот врз властите за спроведување на принципите на родовото буџетирање во процесите на креирање на буџетот.
- ▶ Да се согледа потребата од единствен пристап кон прашањата на родовата еднаквост и родовото буџетирање, со што би се зголемила ефективноста и ефикасноста на граѓанските иницијативи за родовото буџетирање.
- ▶ Властите во Република Македонија да ја спроведат процедурата за родово буџетирање како стандарден дел во процесот на креирање на буџетите.
- ▶ Да се изнајдат механизми за институционална одржливост на пристапот на родово буџетирање за да се избегне волонтерскиот приод кон тоа прашање.
- ▶ Подигање на свеста кај граѓанскиот сектор и општеството широко за потребата и користа од пристапот на родовото буџетирање.

ТЕМА:

НАДВОРЕШНА ОКОЛИНА

Никица Кусеникова, Здружение Конект

ОДНОСИТЕ МЕЃУ ДЕЛОВНИОТ СЕКТОР И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО/ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА

РЕЗИМЕ

Целта на оваа студија на случај е да направи анализа на трендовите и степенот на развој на ООП во Македонија, особено во однос на соработката на претпријатијата и граѓанските организации. Општествена одговорност на претпријатијата (ООП) ја означува одговорноста на претпријатието за влијанието на неговите одлуки и активности врз општеството и животната средина. ООП допира во речиси сите сегменти на општеството во кои дејствува и граѓанскиот сектор со што се отвора значително голем простор за соработка и интеракција на овие два сектори, а граѓанските организации се јавуваат како важна засегната страна за претпријатијата во доменот нПриказот се стреми да се осврне на: (1) нивото на примена на ООП и неговата застапеност во годишните извештаи на претпријатијата кои се предмет на анализата, (2) степенот и квалитетот на соработка помеѓу претпријатијата и ГО, (3) финансиската поддршка на претпријатијата кон ГО и (4) набљудувачката улога и притисокот на ГО врз работењето на претпријатијата. Притоа таа се базира на досегашни истражувања и анализи во овој домен, со особен фокус на политиките и практиките на 10-те најголеми претпријатија во приватна сопственост во Македонија.

Во Македонија ООП е релативно нов концепт кој за претпријатијата главно претставува додаток на основното деловно работење, наместо интегрален дел од управувањето со претпријатието. Во изминатите години со оваа тема почнаа да се занимаваат повеќе засегнати страни – институции, бизнис-асоцијации и комори, здруженија итн. Во 2008 година се воспостави и институционална рамка за поддршка на ООП преку донесување на Националната агенда за ООП 2008-2012, како и преку формирање на мултисекторското Координативно тело за ООП во рамките на Економско-социјалниот совет. Сепак,

анализите покажуваат дека постои недостаток на свест и капацитети за интегрирање на ООП во целокупното работење на претпријатието.

Мнозинството од најголемите компании во Р. Македонија немаат пракса на објавување посебни извештаи за ООП. Само едно претпријатие има публикувано годишен извештај за ООП за 2009 година, додека други три имаат вклучено информации за дејствувањето во доменот на ООП во рамките на годишните извештаи на претпријатието. Како што укажуваат и постоечките истражувања во оваа област, и кај најголемите претпријатија слаба точка е управувањето со резултатите од ООП и објавувањето на финансиските показатели што е редовно воспоставена практика во светски рамки. Областите на животна средина, здравје и безбедност и човекови ресурси се најважните домени на ООП за најголемите претпријатија.

Соработката помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор е сè уште на незадоволително ниво и се сведува на поединечни иницијативи на неколку претпријатија и здруженија кои ги препознале взаемната корист и интересот од соработката. Генерално, ГО ретко вршат притисок врз деловниот сектор во однос на нивното влијание врз животната средина и заедницата и не се сметаат за значаен двигател на ООП во Р. Македонија.

Донациите и спонзорствата се доминантната форма на интеракција помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор. Но дури и во овој домен не е постигнат оптимум. Иако според Централниот регистар годишно претпријатијата одвојуваат околу 7 милиони евра за донации и спонзорства, најчести приматели на оваа поддршка (со исклучок на спортските друштва) се јавните установи и културните и спортските манифестации. Ист тренд е забележан и кај најголемите претпријатија во Македонија.

И покрај тоа што соработката помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор не го достигнува својот оптимален потенцијал, сепак се очекува таа да се унапредува во текот на следните години. Индикации за овој тренд се зголеменото присуство на проекти кои претпријатијата ги реализираат во соработка со ГО, развивањето специјализирани ГО кои се насочени кон развивањето на ООП и директно соработуваат со деловниот сектор, зголемена активност на ГО во доменот на прибирање средства од локални извори итн. Секако, унапредувањето на соработката на двата сектори може да биде поттикната со конзистентното имплементирање на националните политики во доменот на ООП и креирањето соодветна легислатива и даночна рамка во овој домен.

ВОВЕД

Во изминатите неколку децении во глобални рамки е прифатено мислењето дека претпријатијата се нераскинлив дел од општеството и дека тие неминовно влијаат врз него. Во значителен дел влијанието е позитивно – претпријатијата се двигателите на економскиот раст, тие обезбедуваат добра и услуги кои им го олеснуваат и подобруваат животот на луѓето, вработуваат луѓе од заедницата во која дејствуваат, преку даноците кои ги плаќаат овозможуваат реализирање на услугите од јавен интерес во доменот на здравството, социјалата, образованието итн. Но, развојот на општеството на глобално ниво донесе поголема свесност и загриженост за проблемите, како што се сиромаштијата, загадувањето и деградирањето на животната средина, човековите права итн. Во изминатите години сè повеќе на претпријатијата се гледаше како на главен виновник за социјалните, еколошките и економските проблеми. Нашироко беше прифатен ставот дека тие просперираат на сметка на пошироката заедница⁷⁵.

Како последица на притисокот од надворешните чинители (невладини организации, потрошувачите, владите итн.), како и од препознаената потреба за постигнување одржлив развој на бизнисот, денес за едно претпријатие не е доволно да се фокусира само на максимизирање на добивката, туку тоа треба се стреми и да ги минимизира (идеално, да ги елиминира) своите влијанија врз животната средина, како и да дејствува во согласност со очекувањата на заедницата и поширокото општество.

Во насока на овие трендови, развиен е и концептот на *ојшџесџивена одговорност на претпријатијата* (ООП) како принцип на управување со претпријатието. Општествената одговорност на претпријатијата (ООП)⁷⁶ ја означува одговорноста на претпријатието за влијанието на неговите одлуки и активности врз општеството и животната средина.

Како клучни чинители во едно општество, деловниот и граѓанскиот сектор несомнено функционираат во одредена корелација и развиваат меѓусебни односи. Трендовите за развој на ООП кој допира во речиси сите сегменти на општеството во кои дејствува и граѓанскиот сектор отвораат значително голем простор за соработка и интеракција на овие два сектори. Притоа, во контекстот на ООП, граѓанските организации (ГО) се јавуваат како важна засегната страна за претпријатијата на неколку нивоа:

- ▶ ГО, а особено активистички базираните организации, можат да вршат надзорна улога и јавен притисок врз претпријатијата за нивното влијание врз општеството

75 М. Е. Porter and M. R. Kramer, *Creating Shared Value*, Harvard Business Review, 2011

76 Дефиниција согласно новиот нацрт-стандард за општествена одговорност ИСО/ДИС 26000

и животната средина. Тие исто така застапуваат и лобираат кај владите за воведување построга регулатива за однесувањето на претпријатијата⁷⁷;

- ▶ Како корисници на филантропските активности (донациите) на претпријатијата. Во овој домен, ГО се природен партнер на претпријатијата со оглед на тоа што и двете дејствуваат во доменот на приватната иницијатива (наспроти јавниот сектор/државата);
- ▶ Како соработници и испорачувачи на услуги во доменот на ООП, било да се работи за интегрираните концепти на ООП или пак одделни негови сегменти (на пример, еколошка организација му помага на некое претпријатие во својата заедница да ја подобри ефикасноста на користењето на ресурсите).

Целта на оваа студија на случај е да направи анализа на трендовите и степенот на развој на ООП во Македонија, особено во однос на соработката на претпријатијата и граѓанските организации. Поконкретно, приказот се стреми да се осврне на следните аспекти:

- ▶ Нивото на примена на ООП и неговата застапеност во годишните извештаи на претпријатијата кои се предмет на анализата;
- ▶ Степенот и квалитетот на соработка помеѓу претпријатијата и ГО;
- ▶ Финансиската поддршка на претпријатијата кон ГО;
- ▶ Набљудувачката улога и притисокот на ГО врз работењето на претпријатијата.

» **Методологија**

ООП е првично прифатен и применуван од страна на големите корпорации најмногу поради нивната поголема експонираност во јавноста и потребата да ја задржат својата репутација/легитимност и да го зајакнат својот бренд. Во многу од земјите, особено во регионот на Централна и Југоисточна Европа, тие беа лидери и промотори на ООП. И во Македонија досега направените истражувања покажуваат дека мултинационалните корпорации во земјата се подобро запознаени со концептот на ООП и со деловната логика од неговото инкорпорирање⁷⁸. Поради ова, анализата во рамките на оваа студија се фокусира на 10-те најголеми претпријатија во Р. Македонија кои се во приватна сопственост. Изборот на 10-те најголеми се базира на: 1) листата на „South East Europe Top 100“ која годишно ја публикува „SEE News“ врз база на генерираните приходи во 2008 и 2009 година и 2) листата на 200 најголеми компании во 2009 година која ја издава

77 Референтна студија за општествена одговорност на претпријатијата во Р. Македонија, УНДП, 2007

78 Ibid.



Еуро бизнис центар – Скопје врз база на финансиски показатели добиени од овластени финансиски институции во Македонија (анекс 1).

Методологијата на анализата вклучи:

- ▶ Анализа на годишните извештаи за 2008 и 2009 година на 10-те најголеми претпријатија во Македонија, вклучително и извештаите за ООП;
- ▶ Интервјуа со лица задолжени за ООП во неколку од истражуваните претпријатија;
- ▶ Постоечки истражувања, анализи и документи од доменот на ООП;
- ▶ Официјални податоци од Централниот регистар;
- ▶ Доставени апликации за Национална награда за ООП за 2008 и 2009;

Практики промовирани во јавноста и медиумите.

Анализата претставува основа врз која покрај приказот на конкретни практики, се сумираат и заклучоци за степенот на развој на соработката помеѓу деловниот сектор и ГО.

ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА – ОПШТИ ТРЕНДОВИ

Првите расправи поврзани со односите помеѓу деловниот сектор и граѓанското општество во Македонија започнаа во 2002 г. преку панелите организирани во рамките на Саемот на невладини организации. Овој аспект беше опфатен и во истражувањата во рамките на Индексот на граѓанското општество објавен во 2005 година. ООП во неговото севкупно значење како тема систематски почна да се истражува од 2006 година. Според Референтната студија за ООП во Македонија од 2007 година реализирана од УНДП во рамките на регионалното истражување⁷⁹, „деловната заедница сè уште има недостиг од соодветно знаење и практични инструменти за целосно спроведување на општествено одговорните принципи на деловно работење“. Истражувањето покажа дека повеќето претпријатија во Македонија ја подразбираат ООП како надворешна компонента, додаток на секојдневното деловно работење кое зависи од барањата на околината, а не како начин на управување кое треба да биде вградено во стратешките планови и одлуки на претпријатието. Поголемиот број компании сè уште ја изедначуваат ООП со обезбедување донации, спонзорства и доброволни прилози.

79 Baseline Study on CSR practices in the New EU Member States and Candidate Countries, UNDP, 2007

Според истото истражување, главните двигатели на ООП кај претпријатијата во Македонија се економскиот аспект (најчесто од аспект на препознатливост на брендот или компанијата) и алтруистичкиот пристап. Речиси половина од анкетираните претпријатија немале стратегија за ООП, ниту размислувале да ја развијат. Само 8,2 % од претпријатијата имале развиен систем на следење и управување со резултатите поврзани со ООП, а речиси две третини немаат практика на објавување информации за ООП во јавноста. Интеракцијата со засегнатите страни е еден од најјаките аспекти на ООП кај македонските претпријатија. Иако поголемиот дел од компаниите имаат воспоставени практики или се во процес на развој на дијалог со засегнатите страни, нема никакви показатели за резултатите и влијанието од ваквата интеракција врз практиките и стратегиите на претпријатијата.

Во однос на невладините организации⁸⁰ како можни двигатели на ООП, според референтната студија, невладините организации во Македонија имаат недоволно развиена свест, како и ограничена способност и организациска моќ за да извршат позначителен притисок врз деловниот сектор што делумно се должи на општата недоволна развиеност на секторот. Повеќето организации гледаат на деловниот сектор како извор на финансиски средства за нивното работење.

Во изминатите години во Македонија не е спроведено ново сеопфатно истражување кое ќе го согледа евентуалниот напредок во поглед на инкорпорирање на ООП во рамките на претпријатијата. Она на што беа фокусирани напорите на двигателите на ООП во последните три години беше креирање поттикнувачка институционална рамка, градење на свесноста и на капацитетите кај сите засегнати страни и промовирање на ООП во јавноста и помеѓу претпријатијата. Со одлука на Владата на Р. Македонија беше формирано Националното координативно тело за ООП кое функционира во рамките на Економско-социјалниот совет. Координативното тело е составено од претставници од речиси сите засегнати страни од доменот на ООП - релевантни министерства, стопански комори и бизнис-асоцијации, здруженија на работодавачи, синдикати, невладини организации, медиуми. Во октомври, 2008 година, Владата ја донесе Националната агенда за ООП 2008-2012 која се фокусира на три главни стратешки цели: 1) подигнување на свеста за ООП; 2) развивање капацитети и компетенции за да се помогне етаблирањето на ООП; 3) Обезбедување поволен амбиент за ООП⁸¹. Мерките во агендата се развиени на начин кој бара вклученост и соработка на сите засегнати страни, вклучително и на ГО.

⁸⁰ Термин кој се користи во референтната студија

⁸¹ Национална агенда за општествена одговорност на претпријатијата за Република Македонија 2008-2012, Скопје, 2008

Во насока на реализирање на мерките предвидени со агендата, во првите 24 месеци од своето постоење Координативното тело за ООП одржало и учествувало на над 40 настани, форуми, работилници, дебати, конференции и обуки, испечатило 8 различни публикации и прирачници во вкупен тираж од 8.000 примероци и оформило 7 работни групи на различни теми од доменот на ООП⁸².

Во насока на поттикнување на ООП и промовирање позитивни примери, иницирани се и национални награди за ООП кои се реализираат од страна на Координативното тело и Министерството за економија, во соработка со други поддржувачи⁸³. Во рамките на наградите, во сите три години вкупно аплицирале 128 претпријатија (50 големи и 78 мали и средни претпријатија). Од пресекот на апликациите, може да се увиди дека иако од страна на претпријатијата постои интерес за вреднување на стореното во доменот на ООП, сепак нивото на учество не е на оптималното ниво.

Од гореспоменатите активности во Македонија би можело да се претпостави дека е направен одреден прогрес во градење на свесноста за значењето на ООП и за тоа како нејзиното интегрирање може да го унапреди деловното работење на претпријатијата. Сепак, треба да се земе предвид дека менувањето на перцепцијата за постулатите на бизнисот и принципите на управување во претпријатијата е процес кој не се случува „преку ноќ“, така што и не може да се очекува драстичен позитивен напредок во практиките на претпријатијата на краток рок.

» **Финансиска поддршка на претпријатијата за граѓанските организации**

Покрај истражувањата од доменот на ООП, во изминатите години се правени и истражувања во доменот на корпоративната филантропија како дел од ООП. Поново истражување во овој домен е направено во почетокот на 2009 година од страна на Конект за интерните потреби на УНИЦЕФ Македонија. Во рамките на истражувањето, анкетирани се 100 претпријатија со различна големина низ Македонија. Истражувањето покажа дека, општо земено, македонските претпријатија имаат тенденција на донирање и дека 56 % од претпријатијата дале еднократна донација. Впечатливо е дека на значителен дел од

82 Координативно тело за ООП на Република Македонија – Од иницијатива, до регионален лидер 2007-2009, Скопје, 2010

83 Во зависност од годината на доделување, наградите беа поддржани од: ИнВент-Германија/БАСМЕ, УСАИД/Проект за деловно опкружување, УСАИД/Проект за зајакнување на граѓанското општество, Европска комисија во рамките на Рамковната програма за конкурентност и иновации 2007-2013

претпријатијата не им било пристапено со барање за донација (на 63 % им била побарана донација). Ова укажува на тоа дека кај претпријатијата постои спремност за донирање, но тој потенцијал не е целосно искористен од страна на примателите. Претпочитани области на донирање се: здравје (четвртина од претпријатијата што донирале), лица со посебни потреби (16 %) и децата и нивната заштита (14 % од оние кои донирале). Четвртина од оние кои донирале дале донација без конкретна цел што укажува на недостаток на стратешки приод во донирањето.

Истражувањето покажа дека претпријатијата даваат без оглед на нивната големина, но големината игра улога во нивото на донациите. 35 % од претпријатијата со над 200 вработени дале донации над 10.000 денари, додека кај помалите претпријатија процентот се движи од 5,4 % до 15,4 %. Додека големите претпријатија имаат некоја форма на годишно планирање на областите и на буџетот за донации, повеќето мали и средни претпријатија донираат ад-хок, на барање (ад-хок донирањето е присутно и кај големите претпријатија во рамките на утврдената област на донирање). Иако претпријатијата претпочитаат да донираат на индивидуалци, тие исто така покажуваат спремност да ги поддржат и невладините организации. Согласно официјалните податоци од Централниот регистар на Македонија (табела 1), иако се претпочитаат индивидуалците, износите на донациите кон нив се значително помали од оние кон другите приматели. Иако претпријатијата се отворени за обезбедување еднократни донации, мал број (само 14 %) се спремни да обезбедат долгорочна поддршка. Главна причина за ова е недостаток на буџет за таква намена и недостаток на даночни поттикнувања⁸⁴.

Според официјалните податоци на Централниот регистар на Македонија (ЦРМ), нивото на донации и спонзорства по претпријатие во 2009 година е намален во однос на 2008 година, но е поголем од оној во 2007 година. Општо земено, во апсолутни бројки постои одредено ниво на донации и спонзорства кое се одржува во текот на годините и кој е потенцијален ресурс за граѓанските организации. Постојат варијации помеѓу донациите и спонзорствата во одделни области, па така во 2009 значително се зголемиле донациите кон граѓаните, речиси тројно во однос на 2008 год., иако тие сè уште претставуваат мал дел во однос на вкупното ниво на донации и спонзорства. Донациите за хуманитарните организации и спонзорствата за културни манифестации бележат видлив пораст во 2009 во однос на 2008 година, но се двојно пониски од нивоата за овие области во 2007 година. Тоа укажува дека не можеме да извлечеме цврст заклучок во однос на долгорочните трендови за областите/целите во кои се донира/спонзорира. Доколку се земат предвид

84 Евидентен е недостатокот на информации или пак незаинтересираноста за ползување на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности.

резултатите од истражувањата кои укажуваат на тоа дека многу од претпријатијата дозираат ад-хок како одговор на одредено барање за донација може да се заклучи дека нивоата на донации/спонзорства во одредени области зависат и од побарувачката, т.е. од активноста на примателите во однос на прибирањето средства од деловниот сектор.

Табела 1. Ниво на донации и спонзорства прикажани во годишните извештаи на претпријатијата во РМ

	2007 година (денари)	2008 година (денари)	2009 година (денари)
Број на деловни субјекти кои известиле за донации и спонзорства	847	399	656
Спонзорства и донации - вкупно	438.568.792	473.036.824	425.067.100
Донации за хуманитарни организации	36.214.224	2.512.341	18.673.977
Донации на граѓани	5.230.948	3.571.488	10.669.018
Донации и спонзорства за научни цели	35.085.961	35.819.371	17.916.032
Спонзорства на културни манифестации	127.472.287	33.124.220	62.989.851
Спонзорства на спортски клубови	33.125.279	16.854.392	14.526.050
Други спонзорства и донации	201.440.093	381.155.012	300.383.172

Овој преглед не укажува на тоа колку средства се даваат како донација или спонзорство кон граѓанските организации наспроти другите можни приматели (јавни установи и сл.). Увидувањата на Министерството за правда од досегашната имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности⁸⁵ укажува на тоа дека спонзорствата се доминантни во однос на донациите и дека освен здруженијата од доменот на спортот (спортските клубови, федерации итн.), најчесто како приматели се јавуваат јавните установи од доменот на образованието, здравството и културата.

СОРАБОТКАТА НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЛОВНИОТ СЕКТОР – ОПШТИ ТРЕНДОВИ

Со оглед на постоечките истражувања од доменот на корпоративната филантропија, како и од предоминантните номинации за националните награди за ООП во доменот

⁸⁵ Говор на г-ѓа Јулијана Георгиевска, Министерство за правда, Конференција за филантропија, Конект, февруари 2010г.



„вложување во заедницата“, може да се заклучи дека алтруистичките мотиви за практикување на ООП најчесто се изразуваат преку донациите што се совпаѓа и со перцепцијата на претпријатијата за концептот на ООП.

Токму алтруистичките побуди во практикувањето на ООП можат да отворат можности за соработка на ГО со деловниот сектор. Сепак, иако постои недостаток на истражување фокусирано на соработката на овие два сектори, постоечките податоци укажуваат на тоа дека ГО не се доминантните двигатели на ООП во земјата и дека соработката на секторите е на ниско ниво. Има многу малку примери на ГО кои вршат надзор и притисок врз деловниот сектор за нивната општествена одговорност. Организацијата на потрошувачите на Македонија врши следење на прекршувањата на Законот за заштита на потрошувачите од страна на претпријатијата (особено во доменот на јавните услуги) и информациите ги доставува до јавноста. Некои здруженија, како на пример Зелената коалиција од Велес, реагираат во однос на конкретни практики и нанесени штети на одредени претпријатија врз заедницата и животната средина. Сепак, недостасуваат ГО кои ќе вршат систематски надзор на практиките на ООП во одредени сегменти, известување во јавноста и притисок врз претпријатијата.

Соработката помеѓу деловниот сектор и ГО најчесто се реализира преку донации од претпријатијата кон ГО. Тоа е во согласност со перцепцијата на ГО кон деловниот сектор како можен извор на финансии⁸⁶. Но дури и во овој домен се чини дека ГО не го искористуваат целосно потенцијалот на деловниот сектор. И покрај тоа што претпријатијата се отворени за соработка и поддршка кон ГО, со исклучок на спортските здруженија и верските установи, тие ретко се приматели на корпоративните донации.

Од друга страна, ГО сметаат дека дијалогот помеѓу нив и деловниот сектор е недоволно развиен и дека поинтензивен дијалог речиси и не се применува⁸⁷. Тоа се должи на недоволната информираност на деловниот сектор за работата на ГО, како и на недостатокот на стратегија и активности за прибирање средства од претпријатијата од страна на ГО. Во последните две години е забележана поинтензивна активност од страна на некои здруженија да допрат до корпоративниот сектор (Црвен крст, СОС Детско село, Младински совет Охрид итн.).

Освен донациите, забележани се и неколку примери на постратешка соработка на конкретни проекти од доменот на ООП на некои претпријатија со ГО, како на пример на Оне (со Црвениот крст, Сојузот на телесноинвалидизираните лица на РМ, Сојузот на

86 Референтна студија за општествена одговорност на претпријатијата во Р. Македонија, УНДП, 2007

87 Самоперцепција за граѓанското општество, МЦМС, септември 2010

слепите лица на РМ и Сојузот на глувите и наглувите лица на РМ), ЕВН Македонија (со Конект, Македонскиот центар за енергетска ефикасност, Младинскиот совет Охрид, Планетум и Жетва на знаење)⁸⁸.

Последните години некои граѓански организации почнаа да развиваат програми и активности за поттикнување на ООП, а се формирани и нови, специјализирани здруженија во доменот на ООП кои нудат специјализирани услуги на претпријатијата.

ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ КАЈ НАЈГОЛЕМИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

Следејќи го трендот дека големите корпорации се првите кои го воведуваат и промовираат концептот на ООП во земјите во кои дејствуваат, во понатамошниот тек на студијата се анализирани годишните извештаи на најголемите претпријатија од нефинансискиот сектор во Македонија. Со оглед на тоа што двете листи кои се земаа предвид даваат различни информации за првите 10 најголеми претпријатија, во анализата беа вклучени најголемите претпријатија и од двете листи.

Од вкупно 13 претпријатија опфатени со студијата, дури 9 се со преобладавајќа странска сопственост (со исклучок на Алкалоид А.Д., Макпетрол, Еуро табак и Тинекс-МТ). Во рамките на студијата се анализирани нивните годишни извештаи, како и извештаите за ООП достапни на нивните веб-страници. Дополнително беа реализирани интервјуа со претставници (вообичаено лицата задолжени за ООП) од некои од претпријатијата за да се добијат повеќе информации за нивните ставови во однос на соработката со ГО. Две претпријатија од листата (Тинекс-МТ и Пиварница Скопје) немаат достапни веб-страници (истите беа во изработка). Поради недостаток на официјални податоци, овие претпријатија не беа анализирани, иако во јавноста се објавувани информации за нивни активности во доменот на ООП.

Повеќе од половина од претпријатијата не ги објавуваат годишните извештаи за работењето во Република Македонија на своите веб-страници, така што тие не се достапни до пошироката јавност. Од нив, само едно претпријатие, Цементарница Усје Скопје (дел од Групацијата Титан) годинава публикува посебен извештај за општествена одговорност за 2009 г. Претпријатијата Македонски телеком, Т-Мобиле Македонија и Алкалоид вклучуваат информации за активностите од доменот на општествената одговорност во рамките на интегралниот годишен извештај. Претпријатијата како ОКТА, ЕВН Македонија и Арцелормиттал не објавуваат одделни извештаи за ООП за Македонија, но групациите

88 Проекти поднесени за Националните награди за ООП за 2008 и 2009

кои се нивни сопственици продуцираат опсежни извештаи за ООП кои во мал обем содржат и информации за операциите во Македонија. Неколку претпријатија (Фени индустри, ЕВН Македонија, ОКТА) најавија дека ќе започнат со продуцирање одделни извештаи за ООП од оваа година (во 2011 г. кој ќе се однесува на 2010 г.). Околу половина од претпријатијата директно вклучуваат информации поврзани со контекстот на ООП на самите веб-страници (кај некои тие се под името „одржливост“, „околина“ итн.). Едно од претпријатијата (Еуро табак) не објавува никакви информации поврзани со ООП.

Од анализата на постоечките извештаи и информации генерално може да се забележи дека поголемиот дел од истражуваните претпријатија имаат одредено ниво на изградена свест за значењето на ООП, применуваат практики во одредени сегменти на ООП и се стремат истите да ги подобрат. Во своите заложби за општествено одговорно дејствување тие ги потенцираат принципите на одржливиот развој и придонесот на претпријатието кон унапредување на општеството и животната средина. Неколку претпријатија ја потенцираат важноста од комуникацијата со засегнатите страни.

Во однос на конкретните активности што се преземаат во доменот на ООП, животната средина и здравјето и безбедноста се клучните области за сите претпријатија од производната дејност и снабдување со енергенси. Речиси сите претпријатија од овие дејности се имаат стекнато со соодветни, меѓународно признати сертификати (на пр. ISO 14001:2004, ISO 9001:2000, SAS 18001 итн.). За речиси сите претпријатија вработените претставуваат една од приоритетните засегнати страни опфатена во доменот на ООП.

Донациите и спонзорствата исто така претставуваат значаен дел од практиките во доменот на ООП. Во 2009 година, 26,5 % од граѓанските организации имале приходи од деловниот сектор и во просек донациите од деловниот сектор изнесуваат околу 15 % во годишните буџети на ГО. Сите претпријатија опфатени со истражувањето имаат дадено значителна финансиска и материјална поддршка во повеќе сегменти од општественото живеење. Некои од претпријатијата (Македонски телеком, Т-Мобиле, Алкалоид) особено го истакнуваат овој аспект од својата ООП во рамките на годишните извештаи со информации за областите кои биле поддржани, како и примателите на донациите и спонзорствата. Т-Мобиле и Алкалоид имаат формирано и корпоративни фондации (Фондација Т-Мобиле и Фондација „Трајче Мукаетов“, соодветно) преку кои систематски реализираат дел од своите филантропски активности. Преферирани области за поддршка преку донации и спонзорства се спортот, образованието, културата и здравството.

Интересно е да се напомене дека претпријатијата вообичаено ги вклучуваат донациите и спонзорствата под еден заеднички именител, иако спонзорствата по својот карактер

се темелат на комерцијален однос и би требало да се суштински дел на маркетинг-стратегијата (додека донациите потпаѓаат во активности за развој на заедницата). Тоа укажува дека поголемиот број на претпријатија ставаат акцент на влијанието кое корпоративната филантропија може да го има за имиџот на брендот и претпријатието.

Слаба точка на приодите на ООП применети од страна на истражуваните претпријатија е управувањето со резултатите од ООП. Освен Цементарница Усје која во својот извештај за ООП има опсежни, квантитативни податоци за постигнатите резултати со посебни индикатори за различните сегменти на ООП споредбено по години, како и Алкалоид во одредени сегменти, другите претпријатија вообичаено само таксативно ги наведуваат реализираните активности без осврт на постигнатите резултати и влијание, нивото на реализирање на целите во различните домени на ООП итн. Исто така, кај речиси сите претпријатија постои недостаток на информации во однос на вложените средства, на пример на донациите и спонзорствата. Во апликациите за Националната награда за ООП, дел од истражуваните претпријатија ги имаат наведено финансиските средства вложени во дадениот проект за ООП, но тие податоци од повеќето претпријатија се третираат како доверливи и не се објавуваат јавно. Тоа е спротивно на практиката во светски рамки каде претпријатијата јавно ги објавуваат информациите за донираните средства или средствата вложени во другите домени на ООП.

» **Соработката со граѓанските организации**

Се чини дека ГО не претставуваат клучна засегната страна за поголемиот број истражувани претпријатија. Во доменот на ООП тие најчесто се јавуваат како корисници на донациите заедно со другите приматели (училишта, универзитети, општини, здравствени установи, културни и спортски манифестации итн.) кај кои се насочува поголемиот дел од донациите. Од ГО со кои најчесто се соработува вообичаено се јавуваат спортските клубови (како приматели на спонзорства), струковите здруженија и коморите, здруженијата кои работат со маргинализирани групи (на пр. лица со посебни потреби) и сл. Не се забележува стратешка посветеност на развојот и институционална поддршка на ГО како клучен сегмент за развојот на демократијата и застапувањето на интересите на граѓаните. Само претпријатијата како Македонски телеком и Т-Мобиле го имаат експлицитно наведено ГО како област за поддршка, но таа е вклучена заедно со образованието и поголемиот дел од донациите се насочени кон овој сегмент.

Сепак, во последните години кај неколку од истражуваните претпријатија се забележуваат нови форми на соработка со граѓанските организации. ЕВН Македонија

од 2007 година континуирано го реализира проектот „Училишен сервис“ за едукација на децата од основните училишта за разумно користење на електричната енергија. Проектот е целосно спроведуван од група на ГО (наведени во претходното поглавје) во соработка со училиштата и вработените во ЕВН Македонија и досега се опфатени 285 училишта и 32.272 ученици низ Македонија. Граѓанските организации не само што го спроведуваат проектот, туку се вклучени и во развивањето на идеите за негово подобрување, па така проектот од година во година постојано се надградува и е добитник на Националната награда за ООП за 2008 г. во категоријата „Вложување во заедницата“. Ваквиот приод покажува дека кога ќе се здружат ресурсите на деловниот и граѓанскиот сектор, се постигнуваат поголеми резултати како во одредувањето одредени општествени проблеми, така и во учинокот на мерките на ООП за самото претпријатие.

Заложбите за вклучување на засегнатите страни се еден од клучните аспекти на приодот на ООП на претпријатието Цементарница Усје. Покрај вообичаените алатки за информирање на засегнатите страни, Цементарница Усје отпочна активен дијалог со релевантните актери. Во 2010 година претпријатието го реализира првиот т.н. Партнерски форум „Одговорност-партнерство-развој“ на кој покрај вработените, добавувачите, претставници на институциите и други претпријатија беа поканети и присуствуваа значителен број на ГО кои дејствуваат во приоритетните области на ООП за самото претпријатие, како на пример животна средина, безбедност и здравје, ООП, поддршка на заедницата итн. На форумот беа презентирани стратешките насоки и резултатите на Цементарница Усје во доменот на ООП, по што учесниците имаа можност да поставуваат прашања и да иницираат дебата на оваа тема. Цементарница Усје е посветена и понатаму да реализира активности кои суштествено ќе ги вклучат засегнатите страни што отвора можности и за понатамошно развивање партнерства со граѓанскиот сектор.



” Соработката на големите претпријатија со ГО би била полезна за претпријатието, бидејќи ќе придонесе активноста за ООП да биде поуспешна, а и видливоста би била поголема. Исто така, ГО ќе помогне за подобро откривање на проблемите во доменот кој го третира претпријатието. За да се постигне систематски пристап при реализацијата на донација или спонзорство, а и да се избегнат конфликтите на интерес, потребна е соработка со ГО, па затоа ГО би имале улога во насока на давање кредибилитет на активноста, како посредници или како директни спроведувачи.“

*г. Горан Лазаревски,
претседател на
Националното координативно тело за ООП*

Од гореспоменатото може да се заклучи дека од аспект на соработката на големите претпријатија со ГО, во Македонија сè уште има значителен простор за подобрување. Соработката во најголем дел се реализира ад-хок и е сведено на насочување на донациите и спонзорствата кон ГО. Соработката помеѓу претпријатијата и ГО мора да се систематизира и да биде дел од стратегијата за ООП на претпријатијата. Споменатите примери претставуваат добри практики кои би можеле во следните години да ги поттикнат и другите големи претпријатија да размислуваат во оваа насока.

ЗАКЛУЧОЦИ

» **Општествената одговорност на претпријатијата во Македонија – општи трендови**

Во Македонија ООП е релативно нов концепт кој за претпријатијата главно претставува додаток на основното деловно работење, наместо интегрален дел од управувањето со претпријатието. Во последните години од страна на Владата и Министерството за економија се направени значителни чекори за промовирање и поттикнување на ООП, како што се донесување на национална агенда за ООП, воведување национални награди во различни сегменти на ООП итн. Сепак, постои недостаток на свест и капацитети за интегрирање на ООП во целокупното работење на претпријатието. Во најголем дел, воведувањето на ООП во претпријатието е мотивирано од позитивниот учинок што тоа може да ги има врз имиџот на брендот или на претпријатието, како и од алтруистички мотиви, иако најголемите претпријатија го поврзуваат концептот со одржливиот развој.

» **ООП кај најголемите претпријатија во Македонија**

Повеќе од половина од 10-те најголеми претпријатија не ги објавуваат годишните извештаи за работењето во Република Македонија на своите веб-страници. Само едно претпријатие има публикувано посебен извештај за општествена одговорност за 2009, а уште три други објавуваат информации за ООП во рамките на годишните извештаи на претпријатието. Како што укажуваат и постоечките истражувања во оваа област, и кај најголемите претпријатија слаба точка е управувањето со резултатите од ООП и објавувањето на финансиските показатели што е редовно воспоставена практика во светски рамки. Областите на животна средина, здравје и безбедност и човекови ресурси се најважните домени на ООП за најголемите претпријатија.

» **Соработката на граѓанските организации и деловниот сектор**

Граѓанските организации не се значаен двигател на ООП во Р. Македонија. Ретки се примерите на ГО кои вршат притисок врз деловниот сектор и редовно го следат учинокот на претпријатијата во доменот на ООП. Соработката помеѓу двата сектори постепено напредува, но сè уште е на незадоволително ниво и се сведува на поединечни иницијативи на неколку претпријатија и здруженија кои ја препознале взаемната корист и интересот од соработката.

Донациите и спонзорствата се преобладавајќата форма на интеракција помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор. Повеќето ГО гледаат на деловниот сектор како извор на финансиски средства за нивното работење. И кај најголемите претпријатија во РМ донациите и спонзорствата кон ГО се најчестата форма на соработка. Но дури и во овој домен не е постигнат оптимум. Иако според Централниот регистар годишно претпријатијата одвојуваат околу 7 милиони евра за донации и спонзорства, најчести приматели на оваа поддршка (со исклучок на спортските друштва) се јавните установи и културните и спортските манифестации. Ист тренд е забележан и кај најголемите претпријатија во Македонија.

Сепак, постојат индикации дека соработката помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор ќе се одвива по нагорна линија во следните години. Во Македонија во последните години се зголемува бројот на ГО кои во своето работење инкорпорираат програмски активности во доменот на ООП или градат стратегии за прибирање средства од деловниот сектор. Се формираа и специјализирани организации за ООП кои соработуваат со претпријатијата во овој домен. Некои од најголемите претпријатија реализираат проекти во соработка со локални ГО или преземаат активности за проширување на дијалогот и вклучувањето на ГО во рамките на стратегиите за ООП. Конзистентното имплементирање на националните политики во доменот на ООП и креирањето соодветна легислатива и даночна рамка може да придонесе за посуштетствени промени во овој домен.

ПРИЛОГ 1

10 НАЈГОЛЕМИ ПРЕТПРИЈАТИЈА СПОРЕД „SEE NEWS“

(во евра, доколку не е поинаку наведено)

Бр.	„SEE TOP100“ бр.	Име на претпријатието	Вкупни приходи 2009	Годишна промена на приходите	Нето-профит/ загуба 2009	Нето-профит/ загуба 2008
1	81	Окта А.Д.	402.420.570	-38,02 %	2.148.179	-22.424.148
2	143	Македонски телекомуникации А.Д.	301.897.498	-5,62 %	112.944.606	101.850.282
3	153	Макпетрол А.Д.	285.766.267	-27,73 %	-4.659.214	4.258.746
4	173	Елем А.Д.	265.162.780	32,98 %	3.137.013	-3.586.132
5	274	Т-Мобиле Македонија А.Д.	176.072.302	-2,76 %	65.700.846	70.934.266
6	470	Алкалоид А.Д.	79.004.008	9,62 %	8.226.920	7.347.820
7	476	УСЈЕ А.Д. Скопје	76.736.970	-9,85 %	25.120.788	20.996.379
8	487	Макстил А.Д.	71.513.718	-36,07 %	26.433	1.111.869
9	495	Арцелормиттал Скопје А.Д.	68.763.625	-47,00 %	-18.924.840	-6.264.436
10	496	Пиварница Скопје А.Д.	68.644.079	-6,51%		

10 НАЈГОЛЕМИ ПРЕТПРИЈАТИЈА СПОРЕД ЕУРО БИЗНИС ЦЕНТАР – СКОПЈЕ

Ранг 2009	Ранг 2008	Претпријатие	Дејност	Вкупен приход во денари
1	1	ОКТА А.Д. - СКОПЈЕ Скопје	Нафта и нафтени деривати	25.214.932.283
2	3	ЕВН МАКЕДОНИЈА А.Д. Скопје	Дистрибуција и снабдување со електрична енергија	21.310.411.824
3	2	МАКПЕТРОЛ А.Д. Скопје	Нафта и нафтени деривати	17.481.236.779
4	6	ЕЛЕКТРАНИ НА МАКЕДОНИЈА А.Д. Скопје	Производство на електрична енергија	16.220.855.789
5	4	МАКЕДОНСКИ ТЕЛЕКОМ А.Д. - СКОПЈЕ, Скопје	Електронски комуникации	13.596.459.598
6	7	Т-МОБИЛЕ МАКЕДОНИЈА А.Д. Скопје	Телекомуникации	10.770.906.173
7	5	ФЕНИ ИНДУСТРИ А.Д. Кавадарци	Црна и обоена металургија	9.138.591.980
8	15	ЕУРО ТАБАК ДОО, Скопје	Дистрибуција	5.463.359.041
9	19	ТИНЕКС-МТ ДООЕЛ, Скопје	Трговија на мало во продавници со мешана стока	4.934.485.157
10	22	АЛКАЛОИД А.Д. Скопје	Фармацевтска, хемиска и козметичка индустрија	4.845.399.239
11	17	УСЈЕ А.Д. Скопје	Градежни материјали	4.738.124.478

Користена литература:

- Алкалоид Скопје (2009), Annual Report 2009
- Веб-ресурси на 10-те најголеми претпријатија во Македонија
- Влада на Р. Македонија (2008), Национална агенда за општествена одговорност на претпријатијата за Република Македонија 2008-2012
- International Organisation for Standardization (2009), Guidance on social responsibility, Draft International Standard ISO/DIS 26000
- Конект (2010), Конференција за филантропија, видеозаписи
- Координативно тело за ООП на Република Македонија (2010) – Од иницијатива, до регионален лидер 2007-2009
- Македонски телеком А.Д. – Скопје, Т-Мобиле Македонија (2009), Информации... комуникации... забава, Годишен извештај 2009
- Македонски центар за меѓународна соработка (2010), Самоперцепција за граѓанското општество
- Макпетрол А.Д. (2010), XIII Седница на собрание на акционерите, извештај
- М. Е. Porter and M. R. Kramer (2011), *Creating Shared Value*, Harvard Business Review
- Никица Кусиникова (2010), Патот до ефективна поддршка на заедницата, Конект
- Проекти поднесени за националните награди за ООП за 2008 и 2009
- Проф. д-р Владимир Петковски и Александар Николов (2007), Референтна студија за општествена одговорност на претпријатијата во Р. Македонија, УНДП
- Титан Цементарница Усје (2009), Извештај за корпоративна општествена одговорност и одржлив развој
- UNDP, Mark Line, Robert Brown (2007), Baseline Study on CSR practices in the New EU Member States and Candidate Countries

— ДАЛИ СТРАТЕГИЈАТА ПРИДОНЕСЕ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ДИЈАЛОГОТ МЕЃУ ВЛАДАТА И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО —

РЕЗИМЕ

Оваа студија на случај го истражува спроведувањето на „Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор“ усвоена од страна на Владата на Република Македонија во јануари 2007 година. Таа го разбира развојот на граѓанското општество како суштински елемент за процесот на демократизација во условите на посткомунизмот. Студијата на случај го анализира процесот за донесувањето на најважните законски проекти од Стратегијата, т.е. Законот за волонтерство и Законот за здруженија и фондации со цел за да утврди суштествено подобрување во периодот на спроведување на овој документ. Ова истражување користи квалитативна методологија и се базира на примарна и секундарна литература од домашни и меѓународни извори. Студијата на случајот го посочува мешаниот резултат при соработката во однос на процесот кој го следи донесувањето на овие законски акти и ја нагласува разновидноста и контрадикторноста на мислењата меѓу домашните и меѓународните организации во однос на спроведувањето на Стратегијата.

ВОВЕД

Оваа студија на случај го истражува спроведувањето на „Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор“ усвоена од страна на владата на Република Македонија во јануари 2007 година. Таа го разбира развојот на граѓанското општество како суштински елемент за процесот на демократизација во условите на посткомунизмот. Студијата на случајот поаѓа од претпоставката дека развојот на едно ефективно граѓанско општество зависи од поддршката од државата и воспоставувањето механизми за соработка со државните институции. Тргнувајќи од овој аргумент, студијата на случајот потенцира дека односот меѓу владините институции и граѓанските организации е индикатор за успехот на процесот на демократска консолидација.

Анализата се состои од четири главни дела. Првиот дел се занимава со дефиницијата на терминот граѓанско општество, како што се користи во оваа студија, и дава објаснување на неговиот конкретен опфат и употреба. Вториот дел го испитува односот меѓу државата и граѓанските организации во академската и во практичната литература за да даде објаснување зошто соработката меѓу овие два сектора е важна за процесот на демократизација. Третиот дел го претставува контекстот на посткомунистичка Македонија и процесот на усвојување на „Стратегијата за соработка со граѓанскиот сектор“. Четвртиот дел го анализира донесувањето на најважните законски проекти од „Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор“ за да идентификува суштинско подобрување во периодот на спроведување на овој документ. На крајот, студијата ги презентира заклучоците на анализата.

Ова истражување користи квалитативна методологија и се базира на примарна и секундарна литература. Теориската литература за градењето на граѓанско општество во условите на посткомунизмот се користи за поставување концептуалната рамка за студијата. Покрај ова, анализирани се и извештаи и студии за развојот на граѓанскиот сектор во Македонија од национални и меѓународни извори, за спроведување на оценката. Од национална страна, студијата на случајот користи литература од граѓанските организации (ГО)⁸⁹ и од владини извори, бидејќи тие имаат спротивставени гледишта за овие прашања. Потребата да се погледнат извештаите подготвени од меѓународните актери е резултат на широката улога која ја имаа меѓународните организации и донатори во развојот на граѓанското општество во случајот на Македонија.⁹⁰

Студијата на случајот го посочува мешаниот резултат од спроведувањето на Стратегијата во однос на процесот кој го следи донесувањето на најважните законски акти. Таа исто така ја нагласува разновидноста и контрадикторноста на мислењата меѓу домашните и меѓународните организации во однос на спроведувањето на Стратегијата. Оваа контрадикторност укажува на недостатокот на систематски пристап кон овие прашања и нивната зависност од конкретниот случај кој се анализира. Генерално, студијата на случајот понатаму ја нагласува потребата за подлабинска анализа на одделните области на дејствување на граѓанското општество и потешкотиите во изведувањето генерални заклучоци во ваква динамична област.

89 Иако терминот ГО се користи заради униформност на терминологијата, студијата исто така го користи терминот НВО во случаи кога цитира од други извори.

90 Види Simonida Kacarska, Gorica Atanasova, "The Role of External actors in Civil Society Building: the Case of the Republic of Macedonia", *CEU Political Science Journal* 01/2009. Достапно на <http://www.ceu.hu/sites/default/files/field_attachment/page/node-5733/ceupolscijournaliv1.pdf> (Пристапено на 12 декември 2010 година).

1. ПОЈАСНУВАЊА НА ДЕФИНИЦИЈАТА – ШТО ПОДРАЗБИРАМЕ ПОД ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО?

Оваа анализа ја користи дефиницијата за граѓанското општество подготвена во рамките на истражувањето ЦИВИКУС – Индекс на граѓанското општество во Македонија (ИГО) од 2005 година. Според овој извештај, терминот граѓанско општество ги означува „сите формални и неформални граѓански здруженија, организации и мрежи кои го исполнуваат општествениот проспор вон семејството, деловниот сектор, политичките партии и владиниот сектор, кои се здружуваат да промовираат заеднички цели и интереси“.⁹¹ Оваа дефиниција се разликува од предложената дефиниција на ЦИВИКУС, која граѓанското општество го подразбира како „проспор меѓу семејството, државата и пазарот, во кој луѓето се здружуваат за да ги следат своите интереси“.⁹² Извештајот ЦИВИКУС-Индекс на граѓанското општество за Македонија дава поограничена дефиниција заради идиосинкретата на македонскиот контекст кој вклучува своја дефиниција на вредности, непартиска природа и исклучување на политичките партии за кои има посебни закони.⁹³

Сепак, истражувањето препознава дека значењето на терминот граѓанско општество е предмет на несогласување и во академските кругови и во практиката. Ова несогласување е резултат на тешкотијата да се повлечат строги граници меѓу различните области. Оттука, истражувањето препознава дека има одредена литература која граѓанското општество го подразбира во пошироки термини, тврдејќи дека границите меѓу политичките партии и граѓанското општество можат да се разлабават дури и ако ја прифатиме разликата меѓу нив, како што често се прави во поголемиот дел од современата литература за демократизација.⁹⁴ Овие автори се залагаат за вклучување во концептот на граѓанското општество на неграѓански движења, политички партии и политика на несогласување врз концептуална и емпириска основа. Слично на ова, Драјзек тврди дека во случајот на Источна Европа, мобилизирањето на „граѓанското општество“ наспроти државата е проследено со вклучување на граѓанското општество во државата што на крајот негативно влијаело на неговиот развој.⁹⁵ Притоа, оваа литература ја следи логиката на резонирање која ја прифаќа генералната дефиниција на граѓанското општество на ЦИВИКУС, која

91 „По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество“ ЦИВИКУС - Индекс на граѓанското општество, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2005, стр. 27. Достапно на: <www.mcms.org.mk> (Пристапено на 5 декември 2010 година).

92 CIVICUS Civil Society Index, Summary of conceptual framework and research methodology <http://www.civicus.org/new/media/CSI_Methodology_and_conceptual_framework.pdf> (Пристапено на 8 декември 2010 година).

93 Види „По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество“ ЦИВИКУС - Индекс на граѓанското општество стр. 27.

94 Petr Kopecký and Cas Mudde (2003) 'Rethinking civil society', *Democratization*, 10:3, 1 - 14

95 John Dryzek, 'Political Institutions and the Dynamics of Democratization', *American Political Science Review*, Vol.90, No.1 (1996), стр.475–87.

вклучува неформални коалиции и групи, како и негативни манифестации на граѓанското општество.

Понатаму, во октомври 2009 година, Советодавниот комитет за проектот ЦИВИКУС – Индекс на граѓанското општество за Македонија (ИГО) усвои нова и ревидирана дефиниција на терминот граѓанско општество во однос на Македонија. Според оваа дефиниција, „граѓанското општество е дел од општествениот простор надвор од семејството, државата и пазарот, создаден од поединечни и колективни активности и институции за реализација на заеднички интерес“.⁹⁶ Оваа дефиниција исто така ги одредува категориите и поткатегиите на граѓанското општество: здруженија и фондации, стопански комори, организации на работодавачи, политички партии и религиозни заедници. Новата дефиниција затоа е поширока од дефиницијата на Советодавниот комитет на ИГО од 2005 година, која се користи во оваа студија на случај, особено бидејќи ги покрива и политичките партии. Промената на дефиницијата на граѓанското општество е индикативна за динамичната природа на процесот кој се истражува и потребата за постојан надзор на развојот на конкретниот контекст на анализата.

И покрај дополнувањето на дефиницијата во 2009 година, во оваа студија на случај се користи потесниот пристап на дефиницијата на Цивикус - ИГО од 2005 година, најмногу заради неговата употреба во „Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор“ и затоа не ги вклучува политичките партии. На овој начин, ова истражување прифаќа дека природата на едно граѓанско општество во развој е различна за секоја земја и „во голем дел зависи од историскиот преседан, политичката култура (особено способноста на општеството да се организира и односот на општествените класи), особените форми на национализам и општествениот контекст на институционалниот развој“.⁹⁷ Како резултат на тоа, истражувањето подвлекува дека граѓанското општество не може да се истражува во изолација од севкупниот политички и општествен развој на конкретниот случај и временските услови. Оттука, оваа студија го истражува односот на ГО со државните институции како важен елемент за развојот на граѓанското општество од 2007 година во случајот на Македонија.

⁹⁶ Дефиницијата е добиена по електронска пошта од Македонскиот центар за меѓународна соработка, кој го спроведува истражувањето ЦИВИКУС-Индекс на граѓанското општество за Македонија.

⁹⁷ Marcia Weigle and Jim Butterfield, “Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence,” *Comparative Politics*, Vol.25, No1 (Oct., 1992), стр.2.

2. КАКВА УЛОГА ИМА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО И ДРЖАВАТА ВО ПОСТКОМУНИСТИЧКИОТ КОНТЕКСТ?

Развојот на граѓанското општество во земјите во транзиција се смета за клучен елемент во процесот на демократизација.⁹⁸ Истражувањата сè повеќе нагласуваат дека развојот на едно ефикасно граѓанско општество, особено во условите на посткомунизмот, не може да се заврши во изолација од развојот на функционалните државни институции. Според Јакубовиц, граѓанското општество „може да се изгради само ако има широка одлучност на дел од општеството да се бара почитување на поединечните граѓански права и широка волја да се повикува на одговорност секој, или секоја институција, која ги нарушува. Ова не може да се стори без поддршка на институциите на државата“.⁹⁹ Така, граѓанското општество во демократските а особено во режимите во транзиција има потреба од поддршка од страна на државата. Додека за време на комунизмот правно-политичките предуслови за ваква симбиоза по дефиниција се отсутни, бидејќи граѓанското општество е антагонистички одговор со потенцијал да го измени соодносот на моќта, во демократијата граѓанското општество е интегрален дел на системот на владеење.¹⁰⁰ За Дајмонд, граѓанското општество не само што ја ограничува моќта на државата, туку и го легитимира авторитетот на државата кога тој се базира на владеење на правото.¹⁰¹ Марк Морје Хауард во својата студија базирана на екстензивна теренска работа во посткомунистичка Европа доаѓа до заклучок дека силната и стабилна држава го поддржува развојот на граѓанското општество.¹⁰² Скорешните истражувања за Македонија исто така нагласуваат дека недостатокот на соработка меѓу двата сектора особено негативно влијае на развојот на граѓанското општество.¹⁰³

Генерално, литературата покажува дека поддршката од државата и соработката со државните институции е од сè поголема важност за процесот на демократизација. Во Централна и Источна Европа или во секое општество во транзиција, многу е важно државата да игра клучна улога во овој процес. Ставот на Далгрен за потребата за двојна демократизација на државата и на граѓанското општество дава корисна илустрација на ова: „Секоја страна [...] е предуслов за демократизација на другата [...]. Ако државата е преслаба, не може да поттикне демократизација на граѓанското општество. Ако е

98 Andrew Janos, *East Central Europe in the Modern World*, Stanford University Press, 2000; Juan J Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, 1996.

99 Karol Jakubowicz, “Civil Society and Public sphere in Central and Eastern Europe – A Polish Case Study”, *Nordicom Review* 2/1996, Available at: <http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/27_JAKUBO.pdf>, p.42 (Пристапени на 17 декември 2010 година).

100 Guiseppe Di Palma, “Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural Change in Eastern Europe”, *World Politics*, Vol.44, No1 (Oct., 1991), 49-80. стр. 63.

101 Larry Diamond, “Towards Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, Vol.5, No.3, July 1994.

102 Marc Morje Howard, *The Weakness of Civil Society in Post/Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. стр. 17.

103 Kacarska, Simonida. *Граѓанските организации во Република Македонија* [Citizen organizations in the Republic of Macedonia], Makedonski centar za megunarodna sorabotka, 2008.

пресилна, станува премногу интервенционистичка; без стабилно граѓанско општество, државата станува премногу присутна. Демократизацијата на граѓанското општество има врска со развојот на демократска култура или менталитет во контекст на секојдневниот живот“.¹⁰⁴ Токму заради ова, оваа студија го истражува спроведувањето на „Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор“ во случајот на Македонија во следните два дела.

3. СЛУЧАЈОТ НА МАКЕДОНИЈА -- КОНТЕКСТ

По изложувањето на објаснувањата за дефиницијата и целта на анализата на односите граѓанско општество - држава во посткомунистичките контексти, овој дел ќе продолжи да го истражува емпирискиот случај на Македонија. Некои претходни истражувања се занимавале со наследството на комунистичкиот период и посткомунистичките искуства за развојот на македонското граѓанско општество, па заради својата конкретна тема на интерес, оваа студија на случај нема да се занимава со ова прашање.¹⁰⁵ Сепак, студијата ја признава важноста на историското наследство во развојот на општествените феномени. За цел на последователната анализа, овој дел ќе ги покаже најважните карактеристики на надворешната околина и односите граѓанско општество - држава во неколкуте години пред донесувањето на Стратегијата за соработка со граѓанскиот сектор кои го одредуваат контекстот за нејзиното спроведување.

Оценката на ЦИВИКУС за граѓанското општество во 2005 година како најсеопфатна студија за Македонија смета дека околината до извесен степен е неповолна, со делумно неефикасна држава и го голем недостаток на јавна доверба. Таа смета дека односите меѓу државата и граѓанското општество се на границата меѓу продуктивни и непродуктивни. Случаите на мешање на државата во ГО се поретки и дијалогот се подобрува, иако е на ад-хок основа.¹⁰⁶ Претходните истражувања на овој автор кои вклучуваа полуструктурирани интервјуа со активисти на ГО во периодот 2004-2007 г. исто така посочуваа на овој правец. Моите соговорници тогаш често ја изнесуваа својата загриженост за наводната нелегитимност на граѓанското општество во претставувањето на интересите на јавноста.¹⁰⁷ Се даваа примери за обидите за соработка со владините структури спречувани од страна

¹⁰⁴ Peter Dahlgren, *Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy and the Media*. London: Sage, 1995 стр.6.

¹⁰⁵ Види [Graganskite organizacii vo Republika Makedonija](#) [Citizen organizations in the Republic of Macedonia] во „По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество“ (МЦМС, 2006) и Gjorgje Ivanov, Dane Taleski, “Civil Society in South East Europe: The case of Macedonia.” Објавено од the Institute for Democracy, Solidarity, and Civil Society. September 2003.

¹⁰⁶ Види „По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество“ - ЦИВИКУС - Индекс на граѓанското општество стр. 81.

¹⁰⁷ Лично интервју со авторот во април 2004 година.

на државните службеници со објаснување дека ГО не се избрани и затоа немаат основа да бараат збор во процесот на донесување политики.¹⁰⁸

Иако оваа ситуација е многу подобрена последниве години, во оценките за развојот на граѓанското општество во Македонија останува загриженоста во врска со позицијата на граѓанските организации во општеството.¹⁰⁹ Освен оваа генерална оценка за односите меѓу државата и граѓанското општество, често се прифаќа дека соработката меѓу двата сектора зависи од конкретниот случај и од лицата кои се вклучени во него.¹¹⁰ Слично на ова, во аналитичкиот извештај кој е дел од „Мислењето за апликацијата на Македонија за членство во ЕУ“ од 2005 година, Европската комисија заклучува дека „владините иницијативи, како даночни олеснувања и подобра координација меѓу властите и НВО, остануваат неопходни за понатамошно олеснување и поддршка на развојот на граѓанското општество“.¹¹¹ Извештајот на Европската комисија за напредокот од 2006 година заклучува дека зајакнувањето на граѓанското општество бара понатамошна координација меѓу НВО и властите.¹¹²

Во врска со ова, Владата на Република Македонија во 2007 година ја усвои Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор во рамките на проектот *Техничка поддршка на одделениеџо за граѓанско општество при Владата на Република Македонија*, финансиран од ЕУ, а спроведен од КОВИ (COWI) од Данска, ИНТРАК (INTRAC) од Велика Британија и Македонскиот центар за меѓународна соработка. Имајќи ги предвид претходно елаборираниот контекст за развој на граѓанското општество, Стратегијата и соодветниот Акциски план за нејзино спроведување се структурирани околу седум цели, кои вклучуваат и формални и суштински активности презентирани подолу.

Конкретни цели вклучени во Стратегијата за соработка со граѓанскиот сектор 2007-2011:

Цел 1: Надградување и подобрување на правната рамка за развој на граѓанскиот сектор;

Цел 2: Учество на граѓанскиот сектор во креирањето на политиките;

108 Лично интервју со авторот во април 2004 година.

109 За повеќе информации, види го Индексот на одржливост на НВО на УСАИД, достапен на: <http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/> и Извештајот на Фридом хаус за нациите во транзиција, достапен на: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17>> (Пристапено на 10 декември 2010 година).

110 Лично интервју со авторот во септември 2007 година. Види и: „По 15 години транзиција – од стабилизација кон граѓанско учество“ ЦИВИКУС - Индекс на граѓанското општество, “Former Yugoslav Republic of Macedonia Needs Assessment Report”.

111 Analytical report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership. Commission Staff Working Paper, November 2005. Brussels: Commission of the European Communities, достапен на: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1425_final_analytical_report_mk_en.pdf> (Пристапено на 19 декември 2010 година).

112 The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report Commission Staff Working Paper. Brussels: Commission of the European Communities, достапен на: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tyrom_sec_1387_en.pdf> (Пристапено на 16 декември 2010 година).

Цел 3: Остварување меѓуинституционална соработка;

Цел 4: Остварување меѓусекторска соработка;

Цел 5: Вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на интеграција во ЕУ;

Цел 6: Создавање поповолни услови за дејствување на граѓанскиот сектор;

Цел 7: Постојан развој на граѓанскиот сектор;

Процесот на донесување на Стратегијата генерално беше оценет позитивно и од страна на домашните и од меѓународните експерти. Последната оценка за потребите на македонското граѓанско општество подготвена од проектот *Техничка помош на граѓанските организации во земјите на ИПА, ТАКСО (TACSO)*, финансиран од ЕУ, го смета процесот на донесување на Стратегијата како многу инклузивен. Извештајот продолжува со тврдење дека поддршката на ЕУ овозможила да се обезбеди соодветна експертиза за подготовка на документот, како и широко учество на граѓанското општество во дизајнот, вклучувајќи 380 ГО и 6 широки јавни дебати. Партиципативниот процес беше корисен и за двете страни да постигнат јасност во однос на нивните очекувања и да обезбедат клучните приоритети на ГО да се вклучат во конечниот документ.¹¹³ Освен оценката на ТАКСО, генерално, донесувањето на Стратегијата беше позитивно оценето од граѓанското општество.

Сепак, важно е да се напомене дека процесот на донесување на Стратегијата во голем дел беше олеснет со фондовите на ЕУ дадени за процесот и генералниот стимул на процесот даден од европската интеграција не земјата во тој момент. За илустрација, донесувањето на Стратегијата беше предвидено во националните стратешки документи за европска интеграција и беше предмет на набљудување во извештаите поднесени од владата за процесот на европски интеграции.¹¹⁴ Извештајот за спроведувањето на оваа стратегија подготвен во 2009 година од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка донесува сличен заклучок, т.е. дека повеќето од спроведените активности се реализирани кога се обезбеди надворешна финансиска поддршка или кога беше неопходно да се усогласат активностите со европските или со меѓународните стандарди или директно со *Acquis Communautaire*.¹¹⁵

Од друга страна, неформалните контакти на авторот со претставници на ГО нагласија дека иако Стратегијата е подготвена со поддршка на странски фондови, процесот на нејзиното донесување генерално е позитивен пример за политичка волја за подобрување

¹¹³ "Former Yugoslav Republic of Macedonia Needs Assessment Report", извештај подготвен во рамките на проектот Техничка помош на граѓанското општество во земјите на ИПА, Aid/127427/C/SER/Multi/5, достапен на: <http://www.tacso.org/doc/04_nar_mk.pdf>, стр.11 (Пристапено на 17 декември 2010 година).

¹¹⁴ Извештаите се достапни на: <<http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=Dokumenti.ascx>> (Пристапено на 10 декември 2010 година).

¹¹⁵ Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на владата со граѓанското општество јануари 2007 – декември 2008, достапен на: <<http://mcms.org.mk/images/docs/2008/izvestaj-za-sproveduvanjeto-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-2008.pdf>> (Пристапено на 19 декември 2010 година).

на соработката меѓу двата сектора. Понатаму, претставниците на ГО во моите неформални контакти нагласија дека јасен пример за постоечката политичка волја во тоа време е фактот што проектот ги преживеал политичките промени по парламентарните избори во летото 2006 година. Имајќи на ум дека зголемената политизација е еден од примарните проблеми на македонското општество во транзиција, продолжувањето на проектот е позитивен исклучок на доминантниот негативен тренд.


Генерално, анализата на контекстот околу донесувањето на Стратегијата укажува на неколку мешани заклучоци. Од една страна, истражувањето кое му претходи на донесувањето на овој документ укажува дека има донекаде неповолна околина за развој на граѓанското општество. Најважната карактеристика на контекстот во оваа смисла е недостатокот на систематски пристап кон развојот на односите меѓу државата и граѓанското општество во случајот на Македонија. Истражувањето покажа дека иако нема докази за директно попречување на обидите за соработка меѓу овие два сектора, тие остануваат зависни од личностите кои се вклучени. Од друга страна, процесот на подготовка и донесување на Стратегијата е оценет како инклузивен и од страна на истражувањето и на учесниците во процесот. Иако во голем дел поддржан од надворешни фондови, процесот на донесување на Стратегијата исто така има голем дел домашна сопственост. Презентирајќи го контекстот во кој е донесена Стратегијата, анализата продолжува да го оценува напредокот во нејзиното спроведување во однос на донесувањето на релевантната легислатива.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА – КАКО СЕ ОДВИВА?

Во однос на претходните аргументи за долгорочната природа на процесот на трансформација во услови на посткомунизам, четири години е релативно краток период да се процени влијанието на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор. Сепак, имајќи на ум дека Стратегијата е направена за периодот 2007-2011 и дека се приближува формалниот краен датум за спроведување на документот, корисно е да се погледне назад на она што се направило. Во овој период, посматрањето на спроведувањето на Стратегијата го спроведе и Одделение за соработка со невладини организации при Владата на Република Македонија и граѓанските организации. Бидејќи целта на оваа анализа е да ја истражи различната секундарна литература за спроведување на Стратегијата и да ги испита и формалните и суштинските елементи на спроведувањето, таа нема да се насочи на сите цели и активности предвидени во Стратегијата и Акцискиот план. Наместо тоа, таа ќе се насочи на процесот поврзан со донесувањето на легислативните акти во однос на Стратегијата, кои го вклучуваат Законот за волонтирање и Законот за здруженија и фондации.

Законот за волонтирање беше усвоен во 2007 година, а по него беа усвоени и





подзаконските акти неопходни за неговото спроведување. Усвојувањето на подзаконските акти во дадените периоди што ја постави рамката за спроведување на законот е многу важно, бидејќи одложувањето во донесувањето на подзаконските акти е чест случај во Македонија.¹¹⁶ Детални информации за активностите насочени кон спроведување на Законот за волонтирање можат да се најдат во извештаите за спроведувањето на Стратегијата подготвени од Одделението за соработка со невладините организации. Понатаму, овој закон е подготвен од Министерството за труд и социјална политика, кое традиционално соработуваше со граѓанските организации во различни области и пред донесувањето на самата стратегија.¹¹⁷ Иако е тешко да се тврди дека Стратегијата директно влијаеше на процесот на донесување на законот, неговото усвојување широко се смета за пример на инклузивно донесување политики. Понатаму, во октомври 2010 година Владата донесе Стратегија за промовирање на волонтерството која на авторот му беше посочена во неформалните контакти како документ донесен преку високопартиципативен процес.

Најважниот законски проект поврзан со спроведувањето на Стратегијата е усвојувањето на новиот **Закон за здруженија и фондации**. Овој закон е суштински за функционирањето на ГО и за идниот развој на севкупното право на граѓаните на здружување. Понатаму, литературата покажа дека новите граници меѓу државата и општеството се аморфни во смисла на тоа што им недостасуваат институционални гаранции, па така ја нагласува важноста на легислативата кога го регулира здружувањето на граѓаните.¹¹⁸ Во оваа смисла, ова ја вклучува и легислативата за основање граѓански организации и легислативата за нивното финансирање. Основањето на граѓанските организации претходно беше регулирано со Законот за здруженија на граѓани и фондации од 1998 година, кој генерално се сметаше за либерален закон, иако имаше неколку проблематични области. Во текот на неколку години на спроведување на законот, се идентификуваа проблемите во неговото спроведување, бидејќи го спречуваше здружувањето на малолетниците, основањето здруженија од страна на странски државјани и не даваше основа за даночни олеснувања за развој на граѓанскиот сектор.¹¹⁹ Како резултат на тоа, од 2005 година имаше постојани дебати за дополнување на постоечкиот закон или подготовка на нов. Меѓутоа, тогаш се направија само минимални измени на законот, а повеќето од конкретните и проблематични прашања беа оставени за нов закон.¹²⁰

116 Види ги извештаите со оценки подготвени од СИГМА (SIGMA) (Поддршка на подобрувањето на владеењето и управувањето) – заеднична иницијатива на ОЕЦД (OECD) и Европската Унија, во најголем дел финансирана од извештаите за напредокот на Македонија на ЕУ, која може да се најде на: <http://www.oecd.org/document/37/0,3746,en_33638100_34612958_36492389_1_1_1_1,00.html> (Пристапено на 10 декември 2010 година).

117 Види [Graganskite organizacii vo Republika Makedonija](#) [Citizen organizations in the Republic of Macedonia].

118 “Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence,” стр. 17

119 Нацрт-закон за дополнување на Законот за здруженија на граѓани, јануари 2006 година, достапен на: <http://www.soros.org.mk/dokumenti/predlog_za_izmenuvanje_na_ZZGF-jan_2006.pdf> (Пристапено на 15 декември, 2010 година).

120 Амандманите се усвоени во март 2007 година и се однесуваат само на формално усогласување на овој закон со Законот за прекршоци.

Новиот Закон за здруженија и фондации се донесе во април 2010 година и тој ги уредува најважните аспекти кои се сметаат за незадоволителни во првичниот закон од 1998 година. Меѓу другите измени, новиот закон го проширува правото на здружување, им овозможува на ГО да се занимаваат и со економски активности и ги регулира процедурите за здобивање со статус на организација од јавен интерес. Оценката на процесот на неговото донесување, кој е многу индикативен за односот меѓу владините институции и ГО, е предмет на контрадикторни мислења. Одделението за соработка со невладините организации сè уште не подготвило извештај за спроведувањето на стратегијата во текот на минатата година, но во извештаите 2007-2009 можат да се најдат само фактички оценки на состојбата во однос на учеството на граѓански организации во работната група за подготовка на овој закон. Фактичката процена отежнува да се процени нивото на суштинска вклученост на ГО во процесот. Истата оценка се наоѓа и во Извештајот за напредокот на спроведувањето подготвен во 2009 година од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка.¹²¹

Подготовката на овој закон исто така беше предмет на постојано набљудување од страна на најразлични надворешни фактори, кои различно го оценуваа процесот за донесување на новиот Закон за здруженија и фондации. Од една страна, оценката на ТАКСО тврди дека работната група за Законот за здруженија и фондации е позитивен пример за вклучување на граѓанското општество во процесот на донесување политики.¹²² Меѓутоа, оценката на ТАКСО е подготвена пред да се донесе законот, па така не коментира за конечните фази на неговата подготовка. Од друга страна, последниот Индекс на одржливост на НВО во Македонија на УСАИД за 2009 година тврди дека владата брзала со подготовката на нацртот и дека на процесот му недостасувала транспарентност и дека вклучил малку граѓански организации. Министерството за правда не организирано јавни дебати за нацрт-законот како што се очекувало, туку им дозволило на ГО да дадат свој придонес под строго контролирани услови.¹²³ Неформалните контакти со претставниците на ГО потврдија дека самото министерство организирано два состаноци со ГО, кои не покажале многу интерес за учество. Меѓутоа, ГО исто така забележаа дека не биле информирани и не се консултирале со нив за измените на законот донесени во последните минути и спроведени во процесот на меѓуминистерска координација и генерално сметаа дека има потреба за поголема јавна дебата за овој важен закон.

Меѓутоа, информирањето на ГО за измените на нацртот во последна минута не е исклучок во конкретниот македонски контекст. Донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, како еден од поважните закони поврзани со процесот

121 „Извештај за напредокот во спроведувањето на стратегијата за соработка на владата со граѓанскиот сектор јануари 2007 – декември 2008“

122 “Former Yugoslav Republic of Macedonia Needs Assessment Report”.

123 Индекс за одржливост на НВО во Македонија за 2009 година: <http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/macedonia.pdf>, стр. 149 (Пристапено на 13 декември 2010 година).

на приближувањето на земјата кон ЕУ, имаше сличен развој на настаните.¹²⁴ Трендот на ваквите настани кој се повторува, дополнително укажува на тоа дека проблемите во врска со суштинските консултации со интересните групи се вградени во процесите на донесување политики и одлуки во Македонија. Оттука, и покрај почетната вклученост во процесот, интересните групи често не се информирани за содржината на конечните верзии на законите. Овој тренд беше забележан во последната оценка на СИГМА, која смета дека несоодветната консултација со заедниците кои се регулираат е голема причина за несоодветниот квалитет на законите.¹²⁵

Презентираната оценка на процесите кои се однесуваат на донесувањето на законските активности на Стратегијата не даваат јасна слика за да може да се одговори дали самата стратегија придонела за подобра соработка. Сепак, презентирајќи го контекстот во кој е донесена Стратегијата и оценките на процесот на усвојување на најважните закони кои влијаат на соработката на ГО со државните институции, не може да се најде доказ за подобрен систематски пристап во оваа соработка. Европската комисија во својот Извештај за напредокот на земјата од 2010 година заклучува дека „треба да се подготви конзистентен пристап за поттикнување сеопфатно јавно учество во донесувањето на одлуките, вклучувајќи и соодветни институционални механизми“. Примерите со донесувањето на двата анализирани закони покажува дека соработката сè уште зависи од темата, институциите и вклучените личности.

124 Повеќе за овој закон, во документот: How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, STUDIORUM – Center for Regional policy Research and Cooperation, May 2010, достапен на: <<http://studiorum.org.mk/en/?p=688>> (Пристапено на 16 декември 2010 година).

125 “The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Assessment”, извештај подготвен од „Поддршка за унапредувањето на владеењето и управувањето СИГМА (SIGMA), заедничка иницијатива на ОЕЦД (OECD) и на Европската Унија, во најголем дел финансиран од ЕУ, достапен на: <<http://www.oecd.org/dataoecd/28/40/46401959.pdf>>, стр. 2 (Пристапено на 14 декември 2010 година).

ЗАКЛУЧОК

Оваа студија на случај истражува како функционира Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор донесена до страна на Владата на Република Македонија во практика во последните четири години од нејзиното донесување. Студијата на случајот му пристапува на развојот на граѓанското општество како на суштински елемент на процесот на демократизација во условите во посткомунизмот. Понатаму, студијата на случајот тврди дека не може да има развој на граѓанското општество, без воспоставување ефикасни механизми за соработка со државата. Студијата користи и примарна и секундарна литература, која опфаќа теориски текстови за граѓанското општество и контекстуални извештаи за спроведувањето на Стратегијата и од национални и од меѓународни извори.

Студијата на случајот содржи четири главни дела. Правиот дел дава дефиниција на граѓанското општество во македонскиот контекст заради конкретните карактеристики на развојот на граѓанското општество. Студијата на случајот ја прифати дефиницијата од извештајот ЦИВИКУС - Индекс на граѓанското општество за Македонија за 2005 година, кој граѓанското општество го разбира во однос на неговите позитивни вредности и ги исклучува политичките партии како специфичен елемент на здружување на граѓаните. Вториот дел дава преглед на тоа зошто односите меѓу државата и граѓанското општество се важни, особено во услови на посткомунистичка трансформација, па така се бара истовремена демократизација и на двата сектора и нивна ефикасна соработка. Третиот, најмногу емпириски дел, дава општ преглед на македонскиот контекст пред 2007 година и на конкретните услови во кои е донесена Стратегијата. Контекстуалната анализа укажува на нејасната слика на соработката меѓу државата и граѓанското општество во периодот пред 2007 година, нагласувајќи ја потребата за воспоставување систематски механизми за соработка. Последниот дел дава истражување на напредокот на спроведувањето на Стратегијата во однос на легислативните активности базирани на секундарна литература и домашни и меѓународни истражувања. Анализата укажува на мешаните извештаи за спроведувањето и различните гледишта на различни домашни и меѓународни чинители за ова прашање. Оценката укажува дека соработката сè уште зависи од прашањето, институциите и личностите вклучени во неа.

Меѓутоа, како што се споменува на неколку места во анализата, важно е да се забележи дека спроведувањето на оваа стратегија не може да се гледа во изолација од севкупниот развој на демократијата во земјата. Оттука, мешаните извештаи за нејзиното спроведување кореспондираат со наодите на Прегледот на владеењето во Македонија на СИГМА за 2010 година, кој заклучува дека „има недоволно почитување на демократските институции. Ќе бидат потребни многу години на културно и општествено прилагодување, како и реформски напори, за да се развие ова почитување и да изгради доверба, на пример, во сфаќањето дека вклучувањето на други министерства, граѓанското општество и на крајот 'законодавецот', т.е. Собранието, во легислативниот процес е повеќе од формалност“.¹²⁶ Генерално, анализата ја нагласува потребата за понатамошна работа и постојано посматрање на овие прашања за востановување институционализиран и систематски начин на соработка меѓу ГО и државата во случајот на Македонија.

Привапуи избори и изберуван:

“15 years of transition – a country moving towards citizen participation” CIVICUS Civil Society Index, Macedonian Center for International Cooperation, Skopje 2005. Available at: www.mcms.org.mk.

Progress Report on the Implementation of the Strategy for Cooperation of the Government with the Civil Sector January 2007 – December 2008, Macedonian Centre for International Cooperation, available at: <http://mcms.org.mk/images/docs/2008/izvestaj-za-sproveduvanje-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-2008.pdf>.

CIVICUS Civil Society Index, Summary of conceptual framework and research methodology http://www.civicus.org/new/media/CSI_Methodology_and_conceptual_framework.pdf.

USAID NGO Sustainability Index available at: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/ .

Freedom House Nations in Transit Reports available at: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17> .

2009 NGO Sustainability Index Macedonia, available at: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/macedonia.pdf.

Analytical report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership. Commission Staff Working Paper, November 2005. Brussels: Commission of the European Communities, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1425_final_analytical_report_mk_en.pdf .

The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report Commission Staff Working Paper. Brussels: Commission of the European Communities, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf.

“Former Yugoslav Republic of Macedonia Needs Assessment Report”, Report prepared in the framework of the project Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries EuropeAid/127427/C/SER/Multi/5, available at: http://www.tacso.org/doc/o4_nar_mk.pdf.

National Reports on the progress in the European accession process available at: <http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=Dokumenti.ascx> .

Assessment reports prepared by SIGMA (**Support for Improvement in Governance and Management**) - A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU Assessment Reports on Macedonia, available at: http://www.oecd.org/document/37/0,3746,en_33638100_34612958_36492389_1_1_1_1,00.html .

“The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Assessment”, Report prepared by the “Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) A joint initiative of the

OECD and the European Union, principally financed by the EU, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/40/46401959.pdf>.

Draft Law amending the Law on associations of citizens, January 2006, available at: http://www.soros.org.mk/dokumenti/predlog_za_izmenuvanje_na_ZZGF-jan_2006.pdf.

Policy Brief: **How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination**, STUDIORUM – Center for Regional policy Research and Cooperation, May 2010, available at: <http://studiorum.org.mk/en/?p=688>.

Секундарна литература:

Dahlgren, Peter (1995) **Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy and the Media**. London: Sage, 1995.

Diamond, Larry (2003) **“Towards Democratic Consolidation”**, Journal of Democracy, Vol.5, No.3, July 1994.

Di Palma, Guiseppe (1991). **“Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural Change in Eastern Europe”**, World Politics, Vol.44, No1, 49-80.

Dryzek, John. (1996) **‘Political Institutions and the Dynamics of Democratization’**, American Political Science Review, Vol.90, No.1, pp.475–87.

Ivanov, Gjorgje. Taleski, Dane (2003). **“Civil Society in South East Europe: The case of Macedonia.”** Skopje: The Institute for Democracy, Solidarity, and Civil Society.

Jakubowicz, Karol (1996). **“Civil Society and Public sphere in Central and Eastern Europe – A Polish Case Study”**, Nordicom Review 2/1996, Available at: http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/27_JAKUBO.pdf.

Janos, Andrew (2000). **East Central Europe in the Modern World**, Stanford University Press.

Kacarska, Simonida; Atanasova, Gorica (2009) **“The Role of External actors in Civil Society Building: the Case of the Republic of Macedonia”**, CEU Political Science Journal No.1 Available at: http://www.ceu.hu/sites/default/files/field_attachment/page/node-5733/ceupolscijournaliv1.pdf.

Kacarska, Simonida (2008), **Graganskite organizacii vo Republika Makedonija** [Citizen organizations in the Republic of Macedonia], Skopje: Makedonski centar za megunarodna sorabotka.

Kopecký, Petr and Mudde Cas (2003) **‘Rethinking civil society’**, Democratization, 10:3, 1 – 14.

Linz, Juan J and Stepan, Alfred (1996) **Problems of Democratic Transition and Consolidation**, Johns Hopkins University Press.

Morje Howard, Marc (2003). **The Weakness of Civil Society in Post/Communist Europe**, Cambridge: Cambridge University Press.

Weigle, Marcia and Butterfield, Jim (1992) **“Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence,”** Comparative Politics, Vol.25, No1.

— ОГРАНИЧУВАЊАТА НА СЛОБОДАТА НА ЗДРУЖУВАЊЕ И ДЕЈСТВУВАЊЕ —

РЕЗИМЕ

Слободата на собирање и слободата на здружување се предуслови за постоење современо демократско општество. Тие се основа за комуникација меѓу поединци со слични интереси или политички убедувања и претставуваат еден посебен облик на слободата на изразување. Затоа имаат важна политичка димензија. Користејќи ги овие слободи, луѓето може да се борат за исполнување на заедничките цели во општеството во кое живеат.

Имајќи го предвид значењето на меѓународните документи кои се директно применливи во земјава, во приказот има осврт на овие норми, како и на праксата што се однесуваат на слободата на собирање и здружување. Слободата на здружувањето и на собирањето се гарантирани во повеќе меѓународни документи. Универзалната декларација за човекови права, документ на Обединетите нации (во понатамошниот текст УДП), во членот 20 и Европската конвенција за човекови права (во понатамошниот текст ЕКЧП), документ на Советот на Европа, во членот 11 ја гарантираат слободата на собирање и здружување во еден член, од друга страна Пактот за граѓански и политички слободи и права (во понатамошниот текст ПГП), документ на ОН, ги гарантира во посебни членови, односно во членовите 21 и 22. Освен меѓународните документи и праксата, во приказот се говори и за извештаите на реномирани невладини меѓународни организации кои даваат слика за состојбата со човековите права во повеќе држави.

Приказот дава преглед и на националното законодавство што се однесува на слободата на здружување. Станува збор за нормите во Уставот и повеќе закони што се однесуваат на слободата на здружување. Од приказот може да се види и со какви форми на ограничување се среќаваат здруженијата како при формирање, така и при дејствувањето. Наедно е наведена и скромната судска пракса во земјава.

На крајот, заклучокот е дека слободата на здружување не е апсолутно право и истата има одредени ограничувања според меѓународните норми (преточени во националното

законодавство). Значи, ограничувања може да има доколку тоа е неопходно во едно демократско општество, како на пример во интерес на националната безбедност, за спречување нереди или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите.

При изработка на приказот, главно се користени секундарни податоци: анализа на меѓународни документи, случаи и извештаи на меѓународни невладини организации. Дополнително, во делот за Македонија направени се и интервјуа со цел пластично прикажување на неколку случаи со кои се соочуваат здруженијата како при нивното формирање, така и во текот на дејствувањето.

ВОВЕД

Слободата на собирање и слободата на здружување се предуслови за постоење современо демократско општество. Тие се основа за комуникација меѓу поединци со слични интереси или политички убедувања и претставуваат еден посебен облик на слободата на изразување. Затоа имаат важна политичка димензија. Користејќи ги овие слободи, луѓето може да се борат за исполнување на заедничките цели во општеството во кое живеат.

Имајќи го предвид значењето на меѓународните документи кои се директно применливи во земјава, во приказот има осврт на овие норми, како и на праксата што се однесуваат на слободата на собирање и здружување. Слободата на здружувањето и на собирањето е гарантирана во повеќе меѓународни документи. Универзалната декларација за човековите права, документ на Обединетите нации (во понатамошниот текст УДП), во членот 20¹²⁷ и Европската конвенција за човековите права (во понатамошниот текст ЕКЧП), документ на Советот на Европа, во членот 11¹²⁸ гарантираат за слободата на собирање и здружување во еден член, од друга страна Пактот за граѓански и политички слободи и права (во понатамошниот текст ППП), документ на ОН, гарантира во посебни членови, односно во членовите 21 и 22¹²⁹. Освен меѓународните документи и пракса, во приказот

127 УДП чл. 20: Секој има право на мирни собири и здружување. Никој не може да биде принуден да членува во некое здружение.

128 ЕКЧП чл. 11 ст. 1: Секој човек има право на мирно собирање и здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси; чл. 11 ст. 2.: Остварувањето на овие права може да биде ограничено само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната, јавната безбедност, заштитата на редот, заштитата на здравјето, моралот или заштитата на правата и слободата на другите. Со овој член не се забранува наметнување законски ограничувања за припадниците на оружените сили, полицијата или државната администрација.

129 ППП чл. 21: Се признава правото на мирно собирање. Вршењето на ова право може да биде предмет на ограничувања, наменети во согласност со законот, а кои се потребни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, јавниот ред, заштитата на јавното здравје или моралот или правата и слободите на другите; ППП чл. 22 ст. 1: Секое лице има право слободно да се здружи со други лица, вклучувајќи го и правото на основање синдикати и зачленување во нив заради заштита на своите интереси; чл. 21 ст. 2.: Вршењето на ова право може да биде предмет на ограничувања предвидени со закон, кои се потребни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, јавниот ред или заштитата на јавното здравје и на моралот или правата на другите. Овој член не спречува вршење на ова право од страна на членовите на оружените сили на полицијата да се подлежи на законски ограничувања.

се говори и за извештаите на реномирани невладини меѓународни организации кои даваат слика за состојбата со човековите права во повеќе држави.

Приказот дава преглед и на националното законодавство што се однесува на слободата на здружување. Станува збор за нормите во Уставот и повеќе закони што се однесуваат на слободата на здружување. Од приказот може да се види и со какви форми на ограничување се среќаваат здруженијата како при формирање, така и при дејствувањето. Наедно е наведената и скромната судска пракса во земјава.

На крајот заклучокот е дека слободата на здружување не е апсолутно право и истата има одредени ограничувања според меѓународните норми (преточени во националното законодавство). Значи ограничувањата може да бидат доколку тоа е неопходно во едно демократско општество, како на пример во интерес на националната безбедност, за спречување нереди или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите.

При изработка на приказот главно се користени секундарни податоци: анализа на меѓународни документи, случаи, извештаи на меѓународни невладини организации. Дополнително во делот за Македонија направени се и интервјуа со цел пластично прикажување на неколку случаи со кои се соочуваат здруженијата како при нивното формирање, така и во текот на дејствувањето.

МЕЃУНАРОДНИ НОРМИ И ПРАКСА

» **Слобода на мирно собирање**

Ниту еден меѓународен документ не дава дефиниција на поимот собирање. Иако ниту еден меѓународен документ не содржи прецизна дефиниција на поимот, од суштината на ова човеково право може да се заклучи дека собирањето е свесно, по своја волја и привремено собирање на повеќе лица за остварување одредена цел.

Луѓето секојдневно се собираат на забави, стадиони, концерти и на други манифестации, но овие случаи не потпаѓаат под слободно собирање, туку се однесуваат на приватната сфера на поединците. Оттука за да ужива посебна заштита од државата, тоа мора да излегува од чисто приватната сфера и да биде насочено кон јавната сфера¹³⁰.

Собирањето може да биде во разни видови на јавен простор, приватен посед, во движење и слично. Начинот на собирање ќе влијае на мерките што ги презема државата за да го заштити и ако е потребно и да го ограничени¹³¹.

Државите на различни начини го регулираат уживањето на правото на мирно собирање, на пример со тоа што бараат претходна пријава или добивање дозвола. На

¹³⁰ Nowak, M., Commentary on the UN Covenant on Civil and Political Rights, NP Engel Publisher, 1993

¹³¹ Слободата на собирање на приватен имот може да се ограничи со правото на мирно уживање на имотот на други лица.

пример, ЕКЧП го зазема ставот дека давањето дозволи за собирите начелно не е во спротивност со членот 11 ст. 1, бидејќи властите треба да обезбедат мирен собир¹³².

Придавката „мирно“ ја ограничува слободата на собирање. Државите имаат обврска да ги штитат само мирните собири. Ако надлежните органи имаат оправдани и силни причини да веруваат дека планираното собирање нема да биде мирно или ако во текот на одржувањето престане да биде такво, можат да го забранат или прекинат. Вообичаено значењето на мирно е отсуство на секаков облик на насилство. За да се избегнат злоупотребите, толкувањето на мирно треба да биде широко. Ако, на пример, меѓу учесниците има само поединци насилни екстремисти, државата не би требало да го прекинува целиот собир, туку само да ги изолира нив. Исто така, собирот не престанува да биде мирен ако полицијата прибегне кон насилство¹³³.

Државата, кога станува збор за мирното собирање, има негативни (да се воздржи од спречување на мирното собирање) и позитивни (да обезбеди нивно одржување) обврски. Позитивната обврска всушност овозможува учесниците на собирот своето мислење да го изразат без страв од физичко насилство од други лица. Европскиот суд за човековите права при Советот на Европа во пресудата Платформа „Лекари за живот“ нагласува дека позитивната обврска постои за да „таквиот страв (не) би ги одвратил здруженијата или други групи кои имаат заеднички цели и интереси од јавното изразување на своите ставови за контроверзни прашања во општеството“¹³⁴. На собирите на Здружението кое се бори против абортусот му се спротивставуваат заговорниците за доброволен прекин на бременоста. За време на еден од собирите, здружението одлучува да ја промени трасата. Полицијата го предупредува здружението дека нема да може да го обезбеди собирот. На крајот доаѓа до претпоставените пречки. Заговорниците на абортусот го оневозможиле одржувањето на говорите на здружението Лекари за живот, паралелно зборувајќи на мегафон, гаѓајќи ги со различни предмети и слично. Речиси доаѓа и до физичка пресметка, но специјалните единици за контрола на собирот направиле кордон меѓу двете групи. Европскиот суд заклучува дека австриските власти испратиле стотина полицајци за да ја отстранат опасноста од директен судир и дека Австрија ги презела сите разумни мерки да ја овозможи слобода на собирање на здружението за Лекари за живот и дека властите не го прекршиле членот 11 од ЕКЧП.

Оттука значи дека државите мораат да ги преземат сите разумни и соодветни мерки за да овозможат дозволеният протест да се одвива мирно и без попречувања. Ако е потребно, државата мора да обезбеди полициска заштита, а во екстремни случаи може и да ги забрани противдемонстрациите¹³⁵.

132 *Rassemblement v. Switzerland*, App.No.8191/78(1979)

133 *Platform Arzte fur das Leben v. Austria*, App.No.10126/82(1988)

134 Тоа единствено го прави Американската конвенција, наведувајќи идеолошки, религиски, политички, економски, работни, социјални, културни, спортски и други цели.

135 Види во заклучоците на Комитетот во периодичните извештаи за Белорусија, UN CCRP/C/79/Add. 86, UN CCRP/C/Add.87

» **Слобода на здружување**

Правото на слобода на здружување исто така претставува една од основите на модерната демократија. Ова политичко право им овозможува на луѓето здружени да се борат за свои идеи и интереси, преку политичка партија, професионално здружение, верска, синдикална, невладина или друг вид организација. ППП (членот 22), Европската конвенција (член 11) на сите лица им гарантира за правото на слободно здружување. Меѓународните документи главно не ги одредуваат причините поради кои луѓето може да се здружат¹³⁶. Основањето здруженија и членството во нив мора да се слободни. Значи никој не може да се принуди директно или индиректно, од државата, приватни лица да припаѓаат на одредено здружение. Ова подразбира слобода на избор на организацијата во која некој сака да припаѓа.

УДП предвидува дека „никој не може да се принуди да припаѓа на некое здружение“. Тоа особено е од значење во времето на комунистичките режими кога луѓето биле принудувани на членство во комунистичката партија. Интересен пример е Заир (денешен Конго) каде со тогашниот устав се предвидувало секој граѓанин со самото раѓање да стане член на Народното револуционерно движење на тогаш владејачката и единствена партија.

Како за сите права, па така и ова, државата има негативни (да се воздржи од забрани за основање здружение) и позитивни обврски (да обезбеди правна рамка за основање здружение). Оттука барањето за регистрација на здружение ѝ овозможува на државата да го заштити правото на здружување. Меѓутоа ако регистрацијата е отежната, значи дека има простор за основа за кршење на ова право. Тоа особено се случува во тоталитарни режими во кои постои намера работата, на пример на организации за заштита на човековите права, да се спречи со формални препреки за регистрација. Комитетот за човековите права при ОН неколку пати изразуваше загриженост во извештаите за Белорусија¹³⁷.

Право на синдикално здружување. Иако правото на синдикално здружување главно се гледа како на економско право, него го предвидуваат и заштитуваат и ППП и ЕКЧП (член 22 став 1 и член 11 став 1) како граѓанско право. Меѓународните документи ги штитат социјалните и економските права, како Пактот за економски и социјални права и Европската социјална повелба, што се документи на ОН, како и на синдикално здружување, нагласувајќи ја неговата улога во унапредување и заштита на економските интереси. Од посебна важност е негативниот аспект на слободата на синдикално здружување. Се поставува прашањето дали задолжителното членство во некој синдикат претставува кршење на тоа право. Неодамнешната пракса на Европскиот суд јасно го нагласува овој негативен аспект на слободата на синдикално здружување. Во случајот

136 M.A. v. Italy, Comm. No. 117/81(1984)

137 Nowak, M., CCPR Commentary, стр. 508-510

Серенсен и Расмусен против Данска (Serensen / Rasmusen v. Denmark), подносителите на претставката, за да добијат вработување, морале да потпишат договор со кој се обврзуваат дека ќе се вклучат во одреден синдикат. Од платите им е одбивана сума за членарина, иако тие не се вклучиле во синдикатот. Кога се спротивставиле да се вклучат во синдикатот, добиле отказ. Судот заклучил дека „на членот 11 мора да се гледа и како на правна норма што содржи негативно право на здружување или поинаку кажано - право да не се биде присилен на пристапување во здружение...“

Оттука слободата на синдикалното здружување мора да се разгледува низ слободата на здружувањето воопшто, која подразбира и право да не се биде во ни едно здружение.

Слободата на здружување и правото на синдикално здружување може со закон да се ограничат во интерес на националната или јавната безбедност, заштитата на јавното здравје, моралот, јавниот поред и правата на другите. Секако, ограничувањето мора да биде неопходно во едно демократско општество и сразмерно на заштитата на интересите, како што предвидуваат меѓународните документи. Забраната за основање здружение мора да биде последна мерка, ако поблагите мерки не можеле да ги заштитат интересите. На пример, штрајк може да биде забранет ако е закана за општата безбедност, односно ако е тоа неопходно во едно демократско општество сразмерно со опасноста која произлегува од штрајкот. Ако некое здружение пропагира национална, верска омраза, неговата работа може да се забрани. Исто како и кај мирното собирање. Доколку некое здружение се занимава со дејност спротивна на начелото на демократијата, исто така може да се забрани. Комитетот за човековите права при ОН забраната за фашистички партии ја сметаше согласна со членот 22 на Пактот за граѓански и политички права¹³⁸.

Од општите одредби за ограничување на слободата на здружување се исклучени припадниците на вооружените сили и полицијата (чл. 22 ст. 2 ПГП), додека ЕКЧП исто постапува и во случај на службениците во државната управа (чл. 11 ст. 2 ЕКЧП). Ограничувањето на слободата на здружување на припадниците на војската и полицијата (и државната управа согласно ЕКЧП) мораат да бидат само во согласност со законот, а не мораат да ги исполнуваат барањата за неопходност и пропорционалност во едно демократско општество¹³⁹.

Од погоре изнесеното може да се види дека кога станува збор за здружување, најчесто случаите кои се наоѓаат пред надлежните меѓународни институции поради ограничување се однесуваат на политички партии и синдикално здружување.

138 Freedom to Create Associations-A Declarative Regime in Name Only, HRW Report 2009, стр. 35

139 The Suppression of China Democracy Party, HRW Report, 2000

» **Слободата на здружување во извештаите на меѓународните невладини организации**

Оценувајќи дали се почитува слободата на здружување, меѓународните невладини организации тоа го прават врз основа на меѓународните документи за заштита на човековите права (разгледани погоре во текстот). Значи оценуваат дали правото е прекршено врз основа на нормите содржани во УДП, ПГП, ЕКЧП, како и во националното законодавство кое треба да биде во согласност со меѓународните стандарди.

Хјуман рајтс воч (Human Rights Watch) во овој контекст има подготвено и посебни студии за проблематични земји. Мароко, држава во северозападна Африка, де јуре уставна монархија, која независноста од Франција и Шпанија ја доби во 1956 г. од почетокот на деведесеттите на минатиот век е држава која во речиси сите извештаи се посочува како место каде се кршат човековите права. Меѓу нив и правото на здружување. Оттука во 2009 г. подготвен е и посебен извештај за Мароко насловен како „Слобода да се формираат здруженија - Декларативен режим“. Како во овој извештај, така и во други извештаи на оваа, но и други меѓународни организации, слободата на здружувањето се цени врз основа на тоа дали националните закони се во согласност со меѓународните норми како кога станува збор за формирање на здруженијата, така и за нивно дејствување. Значи во извештајот се повикува Мароко да ги усогласи законите со меѓународните норми, вклучувајќи го ПГП, поточно членот 22. Мароко пак е обврзан на тоа, бидејќи го ратификува овој документ на 3 мај 1979 г.

Еве еден пример за ограничување на слободата на здружување во Мароко. Групата за борба против расизмот и заштита на правата на странци и мигранти не го доживеа регистрирањето со образложение дека надлежните не се согласуваат со името на здружението. Сепак, и покрај фактот што организацијата не се регистрира, се отвори нејзина сметка и таа се воспостави во општеството како водечка организација која го критикува секој чекор на властите при непочитување на човековите права¹⁴⁰.

И во извештајот на истата организација подготвен во 2000 г. насловен како „Сузбивање на Кинеската демократска партија“ и Кина се повикува да ги усогласи законите со меѓународните норми. Кинескиот потпис на Пактот за граѓански и политички права се покажа само како обврска на хартија. Овој меѓународен документ Кина го прифати во 1997 г. пред најавената посета на американскиот претседател Бил Клинтон. Активистите на партијата беа апсени, регистрацијата не се дозволуваше. Главна основа за непочитување на правото на здружување беше во Кривичниот закон од 1997 г., членот 105 според кој се казнуваат сите вклучени во организирање, дејствување со цел поткопување на политичката сила на државата и социјалистичкиот систем. Но, партијата која не може да ја доживее регистрацијата, броеше само 200 активисти. Сепак други организации од ваков вид функционираа, како Демократската младинска партија,

Либерално-демократската партија на Кина, Кинеската прогресивна алијанса. Но, нивното дејствување беше дозволено затоа што тие во ниту еден момент не се обидуваа да го легализираат статусот. Во декларацијата на Кинеската демократска партија пак нема ништо спротивно на меѓународните стандарди. Таа се залага за правда, демократија, почитување на меѓународните норми за човековите права чиј потписник е Кина. Како и да е, граѓанското општество во Кина е во пораст и од 1979 г. до денес има околу 200.000 општествени групи¹⁴¹.

И во извештаите на Амнести интернешнл (Amnesty International) се укажува на непочитување на слободата на здружување. Притоа во последниот извештај кој се осврнува на состојбата на човековите права во 158 држави, слободата на здружување се споменува во само 17 држави. Поточно, состојбата во оваа сфера се разгледува во овие држави, бидејќи во текот на „снимањето“ на состојбата со човековите права само во овие седумнаесет држави е констатирано ограничување на слободата на здружување и мирно собирање. Во извештајот за 2010 г. државите во кои е констатирано ограничување на ова човеково право главно се африкански, азиски земји, од Источна Европа и само една држава членка на ЕУ. Државите во кои е констатирана повреда на ова право се Белорусија, Бенин, Бурунди, Камерун, Конго, Куба, Египет, Естонија, Грузија, Иран, Јордан, Молдавија, Никарагва, Руанда, Свазиленд, Тунис и Зимбабве. И оваа меѓународна невладина организација повикува на почитување на меѓународните норми, односно единствените критериуми по кои цени дали има кршење на слободата на здружување се меѓународните документи.

Оттука може да се констатира дека слободата на здружување, односно нејзиното ограничување, ретко е предмет во извештаите воопшто, а посебно кога станува збор за европски држави. Една од неколкуте, и тоа само одвреме навреме ја потсетуваат, е Грција. Против неа има спор пред Европскиот суд во Стразбур. Во случајот Сидеропуолос и другите против Грција, Судот во Стразбур констатира дека одбивањето да се регистрира организацијата наречена Дом на македонската цивилизација, претставува прекршување на членот 11¹⁴². Грчкиот суд, кој расправал за случајот, се потпрел главно на второстепени извештаи и заклучува дека здружението имало за цел да промовира посебна македонска држава. Според тој суд, здружението имало намера да го поткопа територијалниот интегритет на Грција, односно да промовира посебна македонска држава. Европскиот суд нагласи дека организацијата сè уште не почнала да дејствува и, според тоа, овие заклучоци се засновани на сомневање. Одбивањето да ја регистрира таа организација врз овие основи претставува прекумерна реакција на каква било закана која би ја создала таквата група. Меѓутоа, Судот во Стразбур „не исклучи дека штом ќе биде

141 Строгиот приод на Судот кон ограничување на политичките партии може конкретно да се види во пресудата по случајот *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30.01.1998, Reports of Decisions and Judgements 1998-I; за други случаи види во Harris, D. J., M. O'Boyle, C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterorths, London, Dublin, Edinburgh, 1995

142 Повеќе во Сл. весник на РМ. 52/10

основано, здружението би можело, под покритие на целите споменати во неговиот меморандум на здружување, да се вклучи во активности кои не се во согласност со тие цели. Во таков случај, властите нема да беа моќни да се справат со тоа“. Од ова може да се види строгиот приод на Судот кога се во прашање здруженијата¹⁴³.

НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСАТА

» **Уставни и законски решенија во Македонија**

Слободата на здружување е загарантирана со највисокиот правен акт во земјата, уставот. Со првиот став од членот 20, покрај гаранцијата за слобода на здружувањето, се наведени и целите за коишто граѓаните може да се здружуваат. Така овој став гласи „граѓаните може слободно да се здружуваат заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања“. Со вториот став се определени некои од формите на здружување и во него се спомнати политичките партии и здруженијата на граѓани. Додека со ставовите три и четири од истиот член се определени основите за ограничување на ова право. Ставот три гласи: „програмите и дејствувањето на здруженијата на граѓаните и политичките партии не можат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на државата и кон поттикнување или повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост“, а ставот четири прецизира дека се забранети воени и полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили на Република Македонија. Оваа рамка ја допрецизира членот 110, став 1 алинеја 7 во кој се вели дека за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓани одлучува Уставниот суд на Република Македонија. Покрај членот 20 кој директно се однесува на слободата на здружување, Уставот исто така гарантира и други облици на здружување, како што се синдикатите (член 37) и црквите, верските заедници и други религиозни групи определени со членот 19 и амандманот 7.

Секако, Уставот го предвидува и правото на мирно собирање и јавен протест. И ова право државата може да го ограничи во услови на воена и вонредна состојба.

Слободата на здружување во Македонија е регулирана во посебниот Закон за здруженија и фондации. Со законот се уредуваат начинот, условите и постапката за основање, регистрација и престанок на работа на здруженијата, фондацииите и слично. Вообичаено следува и ограничувањето (член 4 став 2) ако програмата и дејствување е насочено кон насилно уривање на поредокот, разгорување на национална и верска омраза...^е. Облиците на здружување се регулираат со други закони, односно правото на здружување е поврзано или се третира и во Законот за јавни собири, Законот за

143 Закон за јавни собири, Сл. весник на РМ 55/95; Закон за политичките партии, Сл. весник на РМ 74/04; Закон за работни односи, Сл. весник на РМ 65/05

политички партии усвоен во 2004 г., а кој има претрпено повеќе промени, Законот за работни односи и слично⁶.

» **Слободата на здружувањето и нејзино ограничување во Македонија**

Ограничувањето на слободата на здружување во земјава главно може да се сведе на неформални притисоци како во процесот на формирање на здруженија, така и во текот на нивно дејствување. Тоа се гледа и од резултатите од истражувањето во кое се вклучени 161 здружение, а спроведено од Македонскиот центар за меѓународна соработка. Поточно, на поставеното прашање дали вашата организација се соочила со незаконско ограничување или напади од страна на власта, локална или централна, 18,8 % велат да, а 81,2 %. Притоа како ограничување на правото на здружување наведуваат примери од следните видови: последици по работното место поради јавно кажано мислење, контрола од Управата за јавни приходи, наплата на радиодифузна такса без известување, односно земање средства од жиро-сметка, притисок преку градежна инспекција, притисоци, закани, полициски сослушувања... Од овие одговори пак се гледа дека претставниците на здруженијата практично и не ги знаат основите по кои се ограничува слободата на здружување и наведуваат примери кои не се во контекст на ограничувањето на ова право.

Неформални притисоци

За неформалните притисоци со кои се соочуваат здруженијата говорат примерите, односно искуството на неколку здруженија. Притоа она што може да се заклучи е дека претставниците на здруженијата како проблеми (ограничувања на слободата на здружувањето) наведуваат дека при регистрација главно им се упатувани забелешки за називот на организацијата, потоа говорат за политички притисоци, а самите претставници на овој сектор како ограничување ја наведуваат и обемната документација потребна за регистрација¹⁴⁴.

ИМКА Битола: Претставниците на оваа организација се соочиле со ограничување при регистрацијата. Во 2002 г. кога се регистрирало здружението кое е дел од светската мрежа на ИМКА (Young Men's Christian Association), за да биде поверодостојно, сакале да се регистрираат како Младинска христијанска асоцијација - ИМКА Битола (МХД ИМКА Битола). Предметот им бил вратен од надлежниот суд за регистрација (до 2007 г. здруженијата ги регистрираат надлежните основни судови, по измена на законската регулатива сега се регистрираат во Централниот регистер на Македонија) со образложение дека не може да се користи зборот христијанска. На крајот, поради оваа

¹⁴⁴ Наводите во примерите се од интервјуа со претставници на здруженијата. Од ИМКА Битола интервјуто е со Виктор Илиев, ФОРУМ - Ѓунер Исмаил, Совет за глобална соработка - Ѓунер Исмаил, ФОКУС - Диме Велев, Синдикат на новинарите и медиумските работници - Тамара Чаусидис

забелешка, се регистрираат како Младинска асоцијација ИМКА Битола. Симптоматично во целиот случај е што судијата ја носи одлуката врз основа на закон кој важи за сите во цела држава, а организацијата во Скопје според истиот тој закон се регистрира како МХД (Младинско христијанско друштво) ИМКА Македонија која постои до денес под тоа име.

ФОРУМ - Центар за стратегиски истражувања и документација: При регистрирањето на ФОРУМ - Центарот за стратегиски истражувања и документација, според легислативата која важеше во 1997 г., значи во надлежниот суд, судијата неколку дена се премислувал поради изразот (стратегиски истражувања), за да ја одобри на крајот регистрацијата, како здружение на граѓани. Свесноста постои кај основачите, дека нивите амбиции се многу пошироки од дефиницијата за здружение, но регистрирањето на „тинк-тенк“ е невозможно. Во подоцнежното дејствување ограничувањето се појавувало на ниво на „репутација“ која во Република Македонија секогаш може да биде разнишана. Ова се случува особено од страна на политички субјекти на кои некои активности на здружение на граѓани во одредена смисла им го нарушува комфорот, односно само околу некои работи било можно да се искажуваат поинакви ставови од политичкиот субјект. Тогаш следува „пропагандна офанзива на дискредитирање“, дали преку медиуми, дали пак преку други видови на јавно, или подискретно откривање на мотивите и изворите на финансирање.

Совет за глобална соработка: При регистрација на Советот за глобална соработка, апликацијата всушност била за Совет за надворешни работи. Регистрациониот службеник два пати ја одбива регистрацијата со мотивација, првиот пат поради изразот „надворешни“, а потоа заради изразот „работи“. Тоа според надлежните за регистрација на здруженијата, наводно, било во надлежност/ монопол на државен орган, а не на здружение на граѓани. Токму заради штедење време и енергија, од страна на правниот застапник на основачите им бил сугериран горниот наслов.

ФОКУС - Фондација за локален развој и демократија, Велес: Фондацијата ФОКУС како прво ограничување при формирање здружение смета дека е во процедурата на основање за што се потребни голем број документи, кои по денот на основањето и не се потребни. Лицата пак кои основаат здружение се соочуваат со правни процедури и затоа треба да плаќаат адвокатски или консултантски услуги. Следно е неправедното разлика на регистер на здружение со сите други правни субјекти - трговски друштва, А.Д. и сл. Потоа следуваат непотребните обрасци и високата такса во Централниот регистер на Македонија (ЦРМ).

Синдикат на новинарите и медиумските работници: Од Синдикатот велат дека не се соочиле со ограничување на слободата на здружување. Но објаснуваат една ситуација. ЦРМ за регистрација на овој синдикат имал посебен состанок што не е вообичаена процедура при регистрација на здруженија. Ова следува поради фактот што досега синдикатите се регистрирале само како синдикати со еден работодавач кои потоа се

здружувале во сојуз или конфедерација, додека овој синдикат ги вклучува членовите како поединци, а работодавачите се многу. Притоа самиот синдикат е единствен и самостоен. Сепак, и покрај ова, Синдикатот на новинарите и медиумските работници беше регистриран во ЦРМ.

» **Невработените не може да управуваат со граѓански организации**

За овој проблем претставниците на здруженијата не сакаат да говорат многу.

Невработен сте, а сте прв човек на здружение на граѓани. Тоа е причина да ве повикаат од Агенцијата за вработување на Република Македонија (АВРМ) и да ве известат дека веќе не сте во регистрот на невработените. Ваквиот однос создава нереална слика за невработените, зашто се намалува бројката на невработени, а од друга страна се ограничува правото на здружување. Ова се случува поради тоа што Агенцијата прешироко ги толкува правните норми кои се однесуваат на оваа област. Невработените кои водат здруженија се жртви на недореченоста на законот кој ги изедначува првите луѓе на трговските друштва кои остваруваат профит, со здруженијата кои се непрофитни организации. Според оваа логика, иако работите волонтерски во вашето здружение или фондација или ако земате пари за извршена еднократна работа со договор на дело, значи дека сте вработен.

Како изгледа тоа во пракса? Првите луѓе на здруженијата кои се невработени добиваат повик од АВРМ, односно надлежниот центар и ги известуваат дека како основачи на правно лице, не може и во иднина да се пријавуваат како невработени и да ги користат привилегиите кои се добиваат со евиденцијата во оваа институција. Притоа им се укажува дека согласно Законот за вработување и осигурување „во случај на невработеност, евиденцијата на невработените лица престанува да се води доколку лицето основа трговско друштво, претпријатие или друго правно лице“ (Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, член 59 став 1 точка 3).

Проблемот го создава недореченоста на овој закон. Според овој закон, евиденцијата престанува да се води доколку лицето основа трговско друштво, претпријатие или друго право лице. Оттука Агенцијата за вработување делот „друго правно лице“ го толкува прешироко и ги зема предвид и првите луѓе на невладините организации кои не се вработени.

За да се избегне оваа појава, законски мора да се прецизира кои лица ќе бидат во категоријата невработени. Една категорија се лицата со посебни потреби, а кои не може да работат. Тие се посебна категорија која и не бара работа. Потоа друга е онаа категорија која активно бара работа и тоа се лица кои се невработени и ја даваат реалната слика на невработени. Значи не може некој што е невработен, а само затоа што е застапник на здружение, да биде избришан од регистрот на невработени.

» **Скромна судска пракса**

Во судската пракса има многу малку предмети по чие постапување се забранува дејствување на здружение по неговата регистрација, односно во текот на работењето.

Еден е случајот за здружението „Ратко“ основано на 24 мај 2000 г. Официјалната промоција на здружението се одржува на 27 октомври 2000 г. во Скопје. На почетокот на октомври здружението го печати првиот информативен леток во кој дава основни информации за здружението и за нивните цели и програмски активности. Во летокот се наведува дека името на здружението е избрано по најчесто употребуваниот псевдоним на Иван (Ванчо) Михајлов - Ратко, личност во македонската јавност позната како наклонета кон бугарската, а не македонската политика. Ова е причината поради која се поднесува иницијатива до Уставниот суд на Република Македонија за оценување на уставноста на програмата, статутот на здружението, како и иницијатива за оценување на уставноста на решението на Основниот суд во Охрид. На 17 јануари 2001 г. Уставниот суд носи решение за допуштеноста на иницијативата, односно за поведување постапка за оценка на уставноста, а на 21 март 2001 г. носи одлука со која се поништуваат програмата за работа на здружението на граѓани „Ратко“ и се поништува статутот на здружението.

Иако Уставниот суд при заземањето на ставот да ги поништи програмата и статутот на здружението имал предвид дека слободата и правото на здружување на граѓаните е темелна вредност за опстојување на демократските односи и затоа ова право е гарантирано со Уставот, сепак оценил дека слободата и правото на здружување, организирање и дејствување не може да се сфати и одобри во целите и изборот на средствата за нивно остварување.

Случајот „Ратко“ се наоѓа и во Европскиот суд. Апликацијата до Судот е поднесена во јули 2001 г. од страна на здружението. Пресудата Судот ја носи на 15 јануари 2009 г. и во истата е констатирана повреда на членот 11 од ЕКЧП од страна на Македонија. Судот смета дека повредата е направена со одлуката на Уставниот суд земјава да ги поништи програмата и статутот на апликантот, што доведува до престанок на работата на здружението¹⁴⁵.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКА

Слободата на здружување не е апсолутно право и истата има одредени ограничувања според меѓународните норми. Ограничувањата може да бидат доколку тоа е неопходно во едно демократско општество, како на пример во интерес на националната безбедност, за спречување нереди или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите. Гаранцијата за правото на здружување и наведените основи за ограничување се дефинирани во меѓународните документи, како Пактот за граѓански и политички права, Европска конвенција за човековите права, а потоа се преточуваат во националните законодавства. Споменатите стандарди се обврзувачки и за Македонија како потписник на овие меѓународни документи.

Што може да се заклучи кога станува збор за слободата на здружување?

Прво, ограничувањата најчесто ги има кога станува збор за политички партии и синдикати (ова главно е случај на меѓународно ниво).

Второ, дали се почитува, односно дали има ограничување на слободата на здружување, меѓународните невладини организации (исто како и надлежните меѓународни институции, Комитетот за човековите права при ОН, Европскиот суд за човековите права...) оценуваат врз основа на тоа дали се почитуваат стандардите воспоставени во меѓународните документи кои ги гарантираат човековите права (УДП, ППП, ЕКЧП). Меѓународните граѓански организации главно ги повикуваат надлежните во државите да го усогласат националното законодавство со меѓународните документи.

Трето, слободата на здружување во Македонија најчесто не е предмет на ограничување. Ограничувањето најчесто почнува кога здружувањето се користи за остварување на слободата на изразување.

Она пак вообичаено следува како препорака кога се во прашање воопшто човековите права, па така и слободата на здружување, е тоа дека националното законодавство мора да биде усогласено со меѓународните норми.

Библиографија

Dimitrijević, V., **Međunarodno pravo ljudskih prava**, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007

Harris, D. J., M. O'Boyle, C. Warbick: **Law of the European Convention on Human Rights**, Butterorths, London, Dublin, Edinburgh, 1995

Nowak, M., **Commentary on the UN Covenant on Civil and Political Rights**, NP Engel Publisher, 1993

Нурединоска, Е., **Слободата на здружување како човеково право во демократијата** (магистерска теза), Универзитет Св. Кирил и Методиј, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2010.

Извештаи

Freedom to Create Associations-A Declarative Regime in Name Only, HRW Report, 2009

The Suppression of China Democracy Party, HRW Report, 2000

The State of the World's Human Rights, Amnesty International Report, 2010

The State of the World's Human Rights, Working to Protect Human Rights, Amnesty International Report, 2009

Закони

Закон за здруженија и фондации, Сл. весник на РМ 52/10

Закон за јавните собири, Сл. весник на РМ бр 55/95

Закон за политичките партии, Сл. весник на РМ 74/04

Закон за работните односи, Сл. весник на РМ 65/05

Белешки за авторитете

М-р Илина Мангова е истражувач и проект-менаџер во Институтот за демократија „Социетас цивилис“ - Скопје (ИДСЦС). Во рамките на Институтот за демократија работи на теми поврзани со меѓурелигиски прашања, дискриминација и изборна анализа. Дипломирала политички науки на Правниот факултет во Скопје. Во 2010 година како чивнинг-стипендист на британската влада магистрирала на компаративна политика (демократија) на Лондонската школа за економија и политички науки. Пред да замине во Лондон, работела како помошник-директор во Меѓународниот републикански институт (ИРИ) во Скопје. За време на работата во ИРИ, била фокусирана на истражувања на политички прашања и на развој на капацитетите на политички партии.

М-р Боби Бадаревски студиите ги завршил на Институтот за филозофија на Универзитетот Св. Кирил и Методиј во 1997 г. во Скопје. Магистрира во 2008 г. на Институтот за општествени и хуманистички истражувања „Евро-Балкан“ со магистерскиот труд насловен како „Феминистичката епистемологија и родовата анализа“. Соработува со бројни институции од областа на родовата еднаквост и човековите права. Член е во уредничкиот одбор на списанието Идентитети: Журнал за политика, род и култура. Неговите тековни интереси и текстови се од областа на родовите студии, посебно родовата методологија и епистемологија, критичката анализа на дискурси и прашањето на родот и информациско-комуникациски технологии. Автор е на бројни текстови и публикации од областа на родовата еднаквост. Уредник е на зборникот Родовата перспектива на трговијата со луѓе, Евро-Балкан прес, 2004.

М-р Никица Кусиникова е извршна директорка на Конект. Конект е здружение чија мисија е промовирање и поттикнување на приватното донирање и општествената одговорност (ООП) насочени кон ефективен и долгорочен развој на Македонија. Автор е на неколку публикации во доменот на филантропијата и ООП. Таа е заменик-член на Националното координативно тело за ООП и член на комитетите за развој на работна сила и ООП во рамките на Американската стопанска комора. Има завршено европски постдипломски студии по компаративен локален развој при

Универзитетот од Тренто, Универзитетот од Регенсбург и Универзитетот Корвинус од Будимпешта. Магистрира на темата „Филантропија кај дијаспората како потенцијален ресурс за невладините организации во Македонија“. Последните тринаесет години работи на раководни позиции и како консултант во меѓународни и домашни развојни програми. Покрај професионалниот ангажман, таа е активист во граѓанскиот сектор и член на одборите на Друштвото за заштита на животните „Срна“, Националната фондација за трансплантација, Кризен центар „Надеж“ и ХОПС.

М-р Симонида Кацарска е докторант на Универзитетот Лидс во Обединетото Кралство и ја истражува врската помеѓу процесот на пристапување во Европската Унија и развојот на политиките за национални малцинства во случаите на Република Македонија и Република Хрватска. Дипломирала на политички науки и европски студии на Американскиот универзитет во Бугарија, а магистрирала на европска политика на универзитетот Сасекс. Таа има повеќегодишно работно искуство на политичките критериуми за пристапување во ЕУ во државната служба на Република Македонија. Во последните шест години се занимава со истражувачка работа на домашни и меѓународни проекти, при што престојувала на универзитетот Оксфорд, универзитетот Кент во Брисел, како и универзитетот Сиена во Италија. Како надворешен соработник работела на меѓународни проекти за Централноевропскиот универзитет и универзитетот Лондон метрополитен. Автор и коавтор е на неколку публикации и есеи од областа на демократизацијата и процесот на пристапување кон ЕУ во домашни и меѓународни стручни списанија.

М-р Слаѓана Димишкова е дипломиран политиколог, магистер по правни науки од областа на меѓународното право. Има работено како новинар за повеќе печатени медиуми, а во моментов е новинар на дневниот весник Нова Македонија. Има и работно искуство како дописник на Радио Слободна Европа. Освен новинарството, има искуство и како предавач на високообразовни институции, прво на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, а потоа и на Правниот факултет Јустинијан Први. Покрај новинарството, во фокусот на интересот се и човековите права. Оттука подготвува анализа на закони, работи како консултант и сл. Автор е на книгата „Слободата на изразувањето и демократијата“, а има издадено и повеќе текстови во стручни списанија.

