

Анеџа Цекиќ,

**НЕКОИ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА
ЕФИКАСНО ВКЛУЧУВАЊЕ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО
ПРОЦЕСИТЕ НА ДОНЕСУВАЊЕ
ОДЛУКИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

АПСТРАКТ

Трудот се занимава со процесите на одлучување и креирање политики во Европската комисија и Советот на Европската унија (Совет на министри), прикажувајќи ја нивната сложена природа, како и формалните и помалку познатите неформални правила според кои истите функционираат.

Со оглед на тоа дека политиката на европско ниво е исклучително комплексна и претпоставува висок степен на подготвеност и знаење, потребата од соодветен, стручен и компетентен кадар е неопходен услов за ефикасно вклучување на Република Македонија во политичкиот процес на Европската унија. Во таа смисла, целта на трудот е да укаже на потребните капацитети за успешно вклучување на земјата во овие процеси, како и на предизвиците со

Aneta Cekik,

**ASSUMPTIONS ON THE EFFICIENT
INCLUSION OF THE REPUBLIC OF
MACEDONIA IN THE DECISION-
MAKING PROCESSES OF THE
EUROPEAN UNION**

ABSTRACT

This paper is concerned with the processes of decision-making in the European Commission and the EU Council of Ministers, portraying the complexity of their nature, as well as the formal rules and those less familiar and informal, according to which these bodies function.

Bearing in mind that European level politics asks for a higher degree of readiness and knowledge, the requirement for adequate, professional and competent staff is necessary for efficient inclusion of the Republic of Macedonia in the political process of the European Union. In that sense, the purpose of this paper is to point out the capacities needed for successful inclusion of the country in these processes, as well as the challenges that the Republic of Macedonia, a

кои Република Македонија како мала земја, ќе се соочи притоа.

Од големиот број релевантни прашања, вниманието е фокусирано на застапеноста на национални кадри во Европската комисија и претставувањето на националните позиции во Советот на министри.

Клучни зборови: донесување на одлуки во Европската унија, формални и неформални аспекти на одлучување во Европската унија, интеграција на Република Македонија во Европската унија

small country, will face in the future inclusion in those processes of decision-making in the European Union.

From the numerous important aspects, the attention will be focused on the issue of presence of member states staff in the European Commission, and the problem of representation of the national positions in the Council of Ministers.

Key words: decision-making in the European Union, formal and informal aspects of decision-making in the European Union, the integration of the Republic of Macedonia in the European Union

ВОБЕД

Со прогресирањето на европската интеграција во последниве декади, се зголемува интересот и истражувањата за функционирањето на политичкиот систем на Европската унија и одделните институции, или, како што ќе речат Х. Валас и Д. Нурин, мислејќи на класичниот модел на политички систем на Истон, интересот за тоа што се случува во црната кутија на Европската унија. Ова е особено случај по реформата за транспарентност на Советот на Европската унија (Советот на министри) од 1996 год., како и по проширувањето на Унијата со нови земји-членки.

Додека работата на Европската комисија отсекогаш била многу актуелна тема, резултатите од поновите истражувачки студии кои се фокусираат на работата на Советот на министри, идентификуваат некои формални и неформални аспекти кои се важни за ефикасната работа на Советот и кои го осигурале успешното функционирање и по големото проширување во 2004 и 2007 год.

Целта на овој труд е прво, да укаже на *внатрешната организација* и на поважните *формални и неформални специфики* на процесот на донесување одлуки во Европската комисија и Советот на министри, и второ, имајќи ги предвид овие карактеристики, да ги идентификува главните предизвици со кои Република Македонија како (мала) земја-членка ќе се соочи при вклучувањето во процесите на донесување на одлуки во Европската унија.

Изразот „донесување одлуки во Европската унија“ се однесува на легислативните и егзекутивните овластувања при подготовката, усвојувањето и имплементацијата на секундарното и делегираното законодавство, како и соработката во вториот и третиот столб на Европската унија.

Зборувајќи со класичниот јазик на теоријата за поделба на власта, **легислативната функција** во Европската унија е поделена помеѓу Советот на министри и Европскиот парламент, при што Европската комисија ја има ексклузивната надлежност на законодавна иницијатива во првиот столб. По минувањето низ процедура на консултација или соодлучување со Европскиот парламент, Советот на министри ја донесува конечната одлука. **Егзекутивните овластувања** поврзани со усвојувањето на делегираното законодавство, распределувањето на буџетот на Унијата, оперирањето на финансиските програми, надгледувањето на имплементирањето на законодавството и програмите на ЕУ, итн.,¹ се во рацете на Европската комисија, во државите - членки, и, во некои области, во независните регулаторни агенции.

1) Wallace H., An Institutional Anatomy and Five Policy Modes vo Wallace H., Wallace W., Pollack M. A., Policy-making in the European Union, 5th Edition, Oxford University Press, 2005, pp. 53

Настрана од оваа генерална рамка, која и сама по себе е сложена, процесот на донесување на одлуки во Европската унија е комплексен, мултидимензионален и се одвива на повеќе нивоа. Хелен Валас, идентификува дури пет видови на политички процес преку кои се донесуваат одлуките во Европската унија.² Но, за потребите на овој труд, поради тоа што предметот на интерес повеќе е поврзан со процесите на застапување на националните позиции, поилустративна е (класичната) класификација на видовите на процеси низ кои се донесуваат одлуки во ЕУ на Сајмон Хикс:³ 1) **супранационален или квазифедерален процес** - низ кој се донесуваат најголем дел од регулаторните и буџетски политики, како и некои граѓански и макроекономски политики, и во кој Европската комисија е егзекутива со монопол врз процесот на законодавна иницијатива, а законодавството се усвојува во бикамерална процедура во Советот на министри и Европскиот парламент; 2) и **процес на меѓувладино преговарање** - преку кој се усвојуваат најголемиот број од граѓанските, макроекономските политики, како и одлуките во вториот и третиот столб на Унијата, при што, Советот на министри е главниот егзекутивен и легислативен орган и одлуките ги донесува едногласно, Европската комисија може да изготвува законски предлози само доколку за тоа ја задолжи Советот на министри, а Европскиот парламент може само да биде консултиран.

Во продолжение подетално ќе се осврнеме на процесите на изготвување на законските предлози во Европската комисија, нивното разгледување и гласањето во Советот на министри, низ кои се усвојува законодавството во првиот столб и каде што процесот на донесување на одлуки се наклонува кон супранационалниот пол. Во областите од вториот и третиот столб, каде процесот на донесување на одлуки е поблизу до меѓувладино преговарање, накусо ќе се задржиме и на работата на Комитетот на постојаните претставници-КОРЕПЕР и на комитетите во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика, во склоп на Советот на министри. Поради ограничениот простор, Европскиот парламент е изоставен (директно) од анализата.

2) Тоа се: класичниот метод на Заедницата (traditional community mode); регулативниот процес на ЕУ (the EU regulatory mode); дистрибутивниот процес на ЕУ (the EU distributional mode); процес на координирање на политиките (policy coordination) и интензивен трансговернментализам (intensive transgovernmentalism). Повеќе во Wallace H., An Institutional Anatomy and Five Policy Modes во Wallace H., Wallace W., Pollack M. A., Policy-making in the European Union, 5th Edition, Oxford University Press, 2005, pp. 77-90

3) Hix S. The political system of the European Union 2nd Edition, London: Palgrave Macmillan, 2005, p. 9.

4) Оваа поделба е релевантна и по Лисабонскиот договор (2007), иако во заедничка надлежност на Унијата и земјите членки се додадени неколку нови области, улогата на Европскиот парламент е зголемена, а трите столба на ЕУ се споени.

ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

Европската комисија е замислена како непристрасен орган задолжен да го обезбедува Европскиот интерес, и покрај Европскиот суд на правдата, Европскиот парламент и КОРЕПЕР, е една од „најсупранационалните“ институции во Унијата. Дејствувајќи како колективен орган, одлуките ги донесува со просто мнозинство гласови. Во нејзини рамки влегуваат (денес 42) секторски Генерални директорати, а хоризонтално ја опслужуваат повеќе служби, како што се Генералниот секретаријат или Правната служба, одговорни за координација, кохерентност и ефективност на Комисијата.⁵ Во состав на Европската комисија влегуваат и 20-тина автономни агенции, со што вкупниот број (постојано и привремено) вработени изнесува 38 000.⁶

Највисока позиција во Европската комисија е позицијата на Комесар, кој раководи со работата на еден или повеќе генерални директорати. Во неговата работа му помагаат членовите на неговиот кабинет, во кои се концентрираат функции од најголемо значење: овие лица (шеф на кабинет и 6-7 вработени) се задолжени за координација помеѓу генералните директорати и комесарот на чело, како и за координација со останатите комесари. Шефовите на кабинетите се среќаваат секој понеделник, подготвувајќи ги состаноците на комесарите во среда и усогласувајќи ги разликите околу предложените политики; членовите на кабинетот, пак, се задолжени да следат досиеја од одредена област(и) и тоа, како од портфолиото во кое работат, така и надвор од тој делокруг, заради надгледување на работата на останатите директорати.⁷ Позначајна комесарска позиција значи престиж и влијание, но „сопственоста“ на истата не е само привилегија, туку и одговорност. Од тоа колку се успешни Комесарот и неговиот кабинет, поради тенденцијата успешните комесари или високи службеници да добиваат повисоки места или поатрактивни комесарски позиции во иднина, ќе зависи и имиџот на земјата во распределбата на комесарските места во наредните мандати на Комисијата.⁸

5) Sabathil G., Joos K., Kiebler B., *The European Commission: An essential guide to the institution, the procedures and the polices*, Kogan Page, London and Philadelphia, 2008, pp. 44

6) European Commission Civil Service, http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm, (06 April 2010)

7) Joana J., Smith A., *The politics of collegiality- the non-portfolio dimension*, vo Smith A. (ed.), *Politics and the European Commission- Actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, London and New York, 2004, p. 34

8) Неформално правило е членовите на кабинетот да се од иста националност со Комесарот (на некои места за овој број е половина, а некаде се споменува дека скоро сите, освен еден или двајца членови на кабинетот). Sabathil G., Joos K., Kiebler B., *The European Commission: An essential guide to the institution, the procedures and the polices*, Kogan Page, London and Philadelphia, 2008, pp. 41

При донесувањето на одлуките, на Комисијата и стојат на располагање три процедури: прво, класично одлучување по предлозите на состанокот на Комесарите секоја среда, со просто мнозинство гласови; второ, т.н. пишана процедура, при што во писмена форма се доставува предлогот до сите комесари и доколку во определен рок не се достават забелешки се смета дека предлогот е усвоен; и трето, процедура на овластување, која е најчесто употребувана процедура, и при која, врз основа на претходна одлука на Комисијата, Комесарите се овластени сами да донесуваат одлуки во име на Комисијата, во нивниот делокруг на работење.⁹ Во последниот начин на одлучување, па и во вториот, се препознава моќта концентрирана во Комесарите и високите службеници, иако може да се претпостави дека ова е случај главно при усвојувањето на делегираното законодавство, во фазата на имплементирање на политиките.¹⁰

Процесот на креирање на политиките, пак, накратко прикажан изгледа вака: за секое досие предмет на регулирање се задолжува висок службеник на Комисијата, т.н. чџеф де досиер, кој е одговорен за целокупниот процес на подготовка на даден законодавен предлог. Нацртите на законодавните текстови, пак, ги изготвуваат неформален(ни) експертски комитет(и) (за сите секторски политики постојат околу 1000 вакви) кој го(и) составува овој службеник, и во чиј состав влегуваат стручни лица и најрелевантните заинтересирани страни на кои актот ќе се однесува. Тоа се вообичаено експерти, како и претставници на јавни и приватни интересни групи (национални, или почесто, ЕУ асоцијации), силно присутни во Брисел, кои располагаат со неопходната експертиза, и кои во најголем дел ќе бидат имплементатори на политиките. Секој *chef de dossier* е предмет на лобирање при составувањето на експертските комитети (поради огромната важност да се биде дел од истите), а и членовите на експертските комитети, исто така, за време на подготвувањето на легислативниот текст.¹¹ За 85% од целокупното законодавство на Унијата (делегираниот законодавство), вака изработениот текст е финалниот

9) Sabathil G., Joos K., Kiebler B., *Idem*, pp. 39

10) Многу познат инструмент со кој Советот на министри и земјите-членки, ја контролираат работата на Комисијата во усвојувањето на делегираното законодавство е т.н. систем на комитологија. Тоа се формално регистрирани 250-300 комитети, составени од национални претставници со функција да ја надгледуваат работата на Комисијата во фазата на имплементација на политиките. Секој извршен инструмент на Комисијата, дел од делегираното законодавство, кое не оди на усвојување во Советот на министри, задолжително поминува низ една од трите процедури во комитетите на Комитологијата- советодавна, управувачка и регулативна- кои имаат различна сила (повеќе во J. Blom- Hansen 2008, H. Wallace, 2005, S. Hix 2005).

11) van Schendelen R., *The In-Sourced Experts* во, van Schendelen R., Scully R., (eds.) *The Unseen Hand: Unelected EU Legislators*, Franc Cass, London and Portland, OR, 2003, pp. 26-27

текст, а според некои опсервации, во случајот и со преостанатите 15% од секундарното законодавство, објавениот финален текст во Службениот весник на ЕУ во голема мера е идентичен со нацртот кој дошол од Комисијата (I. Bellier, kaj van Schendelen 2003).

Од ова се гледа колку е важно прашањето за регрутирањето на бирократскиот апарат на Комисијата, особено поради тоа што службениците не ги делегираат националните влади. Вработувањето во Комисијата, во голем дел, денес се врши преку Европската канцеларија (биро) за селектирање на службеници, каде кандидатите задолжително треба да поминат општ процес на селекција. По полагањето на приемните испити, успешните кандидати се ставаат на т.н „резервни листи“ од кои потоа се врши изборот, т.е., местото на овие листи не значи автоматски прием. Спротивно, изборот од резервните листи е силно воден од непишани правила, а високите службеници, за кои регрутирањето донекаде значи градење на своја мрежа за поддршка во рамките на останатите директорати, и овде имаат огромно влијание. Сепак, тие се должни истовремено да внимаваат и на географскиот критериум, т.е застапеноста на сите земји-членки.¹²

Напредувањето во рамките на Комисијата е бавно и се врши преку систем на кариера, при што, на високите позиции се наоѓаат постари службеници со долгогодишно работно искуство. Поради тоа, во значаен дел, највисоките места се се уште пополнети со кадар од најстарите земји-членки. Освен гореспоменатите овластувања, еднаш поставените службеници значат поповолна позиција за земјата членка во смисла на поголема информираност, инволвираност, и, евентуално, влијание во подготовката на широкиот спектар законодавни акти кои го уредуваат дневното функционирање на Унијата. Искуството говори дека овие службеници се и значаен канал за комуникација на постојаното претставништво на земјата во Брисел, како и со претставниците на интересните групи од земјите-членки кои интензивно ги користат овие контакти во процесите на лобирање.

ОДЛУЧУВАЊЕ ВО СОВЕТОТ НА МИНИСТРИ

Советот на министри е централната арена на политиката во Европската унија. Постапувајќи по легислативните предлози на Комисијата во првиот столб, Советот на министри изготвува околу 100-120 законодавни акти годишно,¹³ а преодоминантно во негова надлежност се и останатите области од вториот и третиот столб на Унијата.

12) Joana J., Smith A., idem. pp. 42-43

13) Hix S. The political system of the European Union 2nd Edition, London: Palgrave Macmillan, 2005, p. 76

На состаноците на Советот на министри редовно учествуваат ресорните министри и министрите без ресор, како и државните секретари од министерствата. Во рамките на Советот, всушност, влегуваат 10-тина **Секторски совети** каде што формално се гласа за предлозите, но кои се подготвуваат на пониско ниво, во **комитетите на Советот** и во околу 250-300 **работни групи** кои се занимаваат со бројните подобласти на заедничките политики.

Во рамките на Советот на министри влегуваат и **Комитетите на постојаните претставници од земјите-членки- КОРЕПЕР 1 и 2**, кои имаат значајна улога. Во работата на КОРЕПЕР 1, во кој се разгледуваат прашања поврзани со единствениот европски пазар, транспортот, буџетот, социјалната политика, енергијата, истражување, итн. учествуваат замениците на постојаните претставници на земјите членки во ЕУ. Во Корепер 2 се разгледуваат прашања од традиционално наречената „висока“ политика, како економската и политиката на буџетот, се подготвува Европскиот совет, и во неговата работа учествуваат постојаните претставници на земјите-членки.¹⁴

Техничката и административна поддршка на Советот на министри ја обезбедува неговиот **Секретаријат**, а со Советот претседава ротирачко б-месечно **претседателство** кое раководи со состаноците на сите нивоа, освен во оние кои имаат избрани претседавачи.¹⁵

Иако формалното гласање се одвива во Секторските совети, добро е познато дека за голем број од легислативните предлози воопшто не се одлучува или дискутира во Советот на ниво на министри, туку истите се веќе усвоени на ниво на работни групи или комитети. Токму овие тела се круцијалниот предуслов за ефикасноста во процесот на донесување на одлуки- тие концентрираат експертиза во секторските политики и создаваат простор за внимателно проучување (Puetter, 2008). Составени се од националните експерти за секторските политики, кои се, всушност, или дел од службениците/дипломатите во постојаните претставништва на државите во Брисел задолжени за тоа прашање (во повисоките комитети), или се испратени од министерствата на државата-членка. Во нивната работа се вклучени и претставници од Комисијата кои го бранат или дообјаснуваат предлогот.¹⁶ Овие лица со долгого-

14) Освен работата во Корепер, постојаните претставништва на земјите членки во Брисел, вршат исклучително важни функции. Покрај постојаниот претставник и неговиот заменик, заменик за Политичкиот и безбедносен комитет, во нив работат и околу 15 одделенија кои се занимаваат со координација, протокол и медиуми, односи со институциите, надворешни односи и проширување, правда и внатрешни работи, финансиски работи, политички и безбедносен комитет, воен комитет до областите од заедничките политики.

15) Службениците од земјата која претседава имаат влијание врз легислативната агенда на Советот на министри, и го претставуваат истиот во контактите со останатите институции на ЕУ.

16) Häge F. M., Committee Decision-making in the Council of the European Union, European Union Politics, Volume 8 (3), 2007, p. 303

дишно искуство во областа предмет на регулирање, или експерти, ги разгледуваат легислативните предлози на Комисијата и носат одлуки околу евентуалната промена во текстовите пред да се испратат на формално разгледување и конечно гласање во секторскиот Совет.

Ако овде се постигне согласност, актот, означен како досие А, се испраќа во секторскиот Совет, каде не се разгледува туку само се гласа. Доколку не се постигне консензус на ниво на работни групи или комитети, прашањата се испраќаат на директни преговори на повисоко ниво, пред претставниците на земјите-членки во КОРЕПЕР 1 и 2. Досиеата за кои не се постигнала согласност ниту во КОРЕПЕР, означени со Б, се носат на расправа пред министрите во секторските Совети. Се проценува дека околу 70% од идното законодавство на Унијата се усогласува на ниво на работни групи; 10-15% каде што постојат случаи на спор се решаваат во Корепер или останатите високи комитети, и 10-15% остануваат за разрешување за министрите во секторските совети.¹⁷ Во процедурите на соодлучување (1 и 2) за истите, секако, е потребна и согласноста на Европскиот парламент.

Покрај националните претставници во институциите во Брисел, домашната администрација на земјите-членки е исто така постојано вклучена во процесот на донесување на одлуки. Ресорните министерства ја координираат агрегацијата на националните позиции и нивното претставување во телата на Советот, ги следат дискусиите на различни нивоа во Советот и ги консултираат релевантните актери на регионално, локално ниво, државните органи задолжени за областа, или домашните интересни групи.¹⁸

Формалното гласање, процесите на преговарање во работните групи на Советот и формирањето на коалициите предизвикуваат особен научен интерес. Откако со реформата за транспарентност на Советот од 1996, (иако делумно) станале достапни информациите од формалното гласање, се применуваат квалитативни, квантитативни-формални и квантитативни-емпирички методи на истражување кои даваат различни резултати и делумно се спротивставуваат.¹⁹ Некои од истражувачките резултати утврдуваат поделба на линијата лево-десно пред проширувањето и замаглување на оваа поделба

17) Wallace H., *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes* во Wallace H., Wallace W., Pollack M. A., *Policy-making in the European Union*, 5th Edition, Oxford University Press, 2005, p. 58

18) *Idem.* p. 60

19) Во зборникот на трудови чии уредници се Н. Valas и D. Nurin се поместени најважните современи пристапи и истражувачки резултати во оваа област: Naurin D., and Wallace H., (eds.), *Unveiling the Council of the European Union- Games Governments Play in Brussels*, London: Palgrave Macmillan, 2008. Специјалниот број на списанието "Европска интеграција", од Септември 2008, пак, е посветен на одлучувањето во најважните работни тела на Советот на министри, после проширувањето.

после проширувањето во 2004 и 2007-ма, други- коалиции на оската север-југ и север-југ-исток, а трети нагласуваат дека коалициите се променливи и се формираат одделно за секое прашање. Сепак, заедничко во нивните заклучоци е тврдењето дека во Советот постои тенденција да се одлучува со консензус, сите страни да бидат задоволни, а незадоволството да не се изнесува во јавност, со што и се отежнува истражувањето за тоа како навистина се формираат коалициите. Се признава и дека особено значење имаат процесите на договарање во работните групи и комитети на Советот каде претставниците на националните влади на пониско ниво работат заеднички за постигнување на договор. Затоа, научниот интерес сè повеќе е насочен и во овој правец.

Постоењето на „култура на консензус“ дефинитивно е обележје на работата на европските институции. Во случајот на КОРЕПЕР се зборува и за „супранационално“ однесување. Lempp J. и Alstenschmidt J., издвојуваат неколку неформални аспекти важни за работата на КОРЕПЕР: социјализација на членовите кои со години се на истата функција; реципроцитет (при преговарањето) кој може да биде специфичен, или многу поважно за КОРЕПЕР- дифузен, неспецифичен; улогата на претседателството на Советот кое настојува да обезбеди консензус; и т.н индиферентност што значи дека не сите земјичленки се заинтересирани за секое прашање на агендата, па поголемиот број членки не мора да значи и похетерогени интереси.²¹ Важноста на овие практички е признаена, и, со цел идно поуспешно вклучување во работата на овие тела, земјите кандидати ги следат состаноците на Корепер долго пред членството, а Генералниот секретаријат на Советот организира подготвителни семинари и тренинзи.

Според Juncos и Pomorska, и во комитетите во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика, социјализацијата и културата на одлучување со консензус се преовладувачки образец на однесување: во овие комитети вообичаено одлуките се носат едногласно, а влијанието на Европската комисија и Европскиот парламент е многу ограничено. Во однос на проширувањето, бројни формални и неформални прилагодувања ја олесиле непречената работа во оваа сфера,²² но сепак, проширувањето негативно се одразило на демократскиот легитимитет- преку зголемување на неформалноста на преговорите и се поголемата улога на „групите истомисленици,“ и

20) Види ги поглавјата на Mattila M., Hagemann S., и Naurin D., and Lindahl во Naurin D., Wallace H., (eds.), op. cit. 2008

21) Lempp J., Alstenschmidt J., The prevention of Deadlock through Informal Processes of “Supranationalisation”: The Case of Coreper, European Integration, Vol. 30, No. 4, Sep. 2008, pp. 511-526

22) Juncos A. E., Pomorska K., Does Size Matter? CFSP Committees after Enlargement, European Integration, Vol. 30, No. 4, September 2008, p. 506

исторемното намалување на бројот на формални состаноци. Соработката во оваа област сеуште содржи голем дел на карактеристиките на класично меѓувладино преговарање и е најзначаен предмет на критика на „евроскептиците“.

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ИДНОТО ЧЛЕНСТВО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

За идно ефикасно вклучување во процесите на донесување на одлуки во Европската унија, Република Македонија ќе треба да се прилагоди на начините на водење политика во европските институции. Но, на кој начин една земја со големина на Република Македонија, ограничени капацитети и искуство во оваа сфера ќе обезбеди ефикасно учество во комплексниот процес на донесување на одлуки во Европската унија?

Дневното функционирање на Унијата значи бројни состаноци, учество во работни групи и комитети на различно ниво во институциите, и контакти со надворешното опкружување. Креирањето на политиките во ЕУ, пак, кои треба да опфатат повеќе од 25 различни култури, бара експертиза, соодветно подготвен, компетентен, но и броен кадар. Со оглед на големината на земјата, но и капацитетите на јавната администрација, Република Македонија сосема сигурно ќе се соочи со ваков недостаток кој за последица може да има помала и недоволно квалитетна застапеност во европските институции, како и опасност од премало влијание.

Последново може да биде особено случај во Европската комисија, која има исклучителна улога во иницијалната фаза на изготвување на легислативните текстови, но каде можноста на државите да влијаат врз приемот на персонал од својата држава е многу ограничена. Некаква институционална можност за влијание од позиција на земја-членка е користење на можноста за привремено вработување (6 месеци) на кадар од државната и јавната администрација како **преземени национални експерти** (seconded national experts), кои ќе ја искушат работа во Европската комисија и ќе го пренесат искуството дома, но и ќе остварат контакти со лица во Комисијата. Во таа насока, државните органи треба да направат проценка во кои сектори и каков вид на вработени би можеле да ја искористат оваа можност за учење од работата на едно од најпрофесионалните административни тела во современиот свет. Неретко, некој поминат период во Европската комисија по различна основа, или привремено вработување е прв чекор кон постојано вработување и со тоа можност за напредување до високите позиции. Индивидуално, државјани од земјите-членки можат самостојно да конкурираат на огласите за привре-

мено или постојано вработување во Европската комисија, преку Европското биро за селекција на персонал.

Во однос на *Советот на министри*, според правилата за одлучување, присуството на сите земји членки на сите нивоа е осигурано. Но, имајќи го предвид фактичкиот процес на одлучување, каде работните групи и комитети на Советот на министри во главно одлучуваат за предлозите, неопходна е успешна претставеност уште на ниво на работни групи во сите секторски политики (чиј број за потсетување, беше околу 250-300 групи). Ова е голем број на персонал кој треба да поседува највисоко ниво на подготвеност и донекаде дипломатски вештини, и кој, освен од постоечката администрација, ќе треба да се надополни со експертска поддршка од стручњаци во областите. Недостигот од персонал во работните групи на Советот, малите држави како Австрија и Данска го компензираат со персонал од интересните групи од дома,²³ бидејќи во мали земји овие групи се можеби единствените кои ја поседуваат бараната експертиза. Но, прашање е колку Република Македонија ќе може да се потпре на ваквата експертиза, поради скромната или непостоечка традиција на интересен натпревар и позначајно вклучување на претставници од интересните групи во процесите на креирање на политики во Република Македонија, т.е на непостоење на ваква политичка култура.

Важно е и прашањето за персоналот во постојаното претставништво на земјата во ЕУ, каде што се спојуваат дипломатските заедно со функциите на државни службеници. Овие лица треба да се подготвени за работа во мултинационална средина во која, како што напоменавме, преовладува „култура на консензус“, а поради интензивните контакти со колеги од сите земји-членки, да познаваат два од службените јазици на Унијата (не броејќи ги овде јазиците од нашиот регион). Овие службеници може да се регрутираат делумно од Министерството за надворешни работи, и тоа од постојниот Директорат за ЕУ во чиј состав влегуваат два сектора и четири одделенија,²⁴ како и од Секретаријатот за европски прашања. Освен учеството во работата на Советот на министри, државните службеници во постојаното претставништво треба да ја имаат предвид координацијата со останатите претставници на приватниот и јавниот сектор од Република Македонија присутни во Брисел, како и претставниците на локалните власти.

Со цел ефикасно користење на постоечките капацитети и успешно вклучување во работата на европско ниво, службениците од високо и средно ниво

23) Van Schendelen, idem, p. 31

24) http://www.mfa.gov.mk/Upload%5CContentManagement%5CFiles%5COrganogram_2010.pdf, 15 Март, 2010

во рамките на министерствата, а особено оние од одделенијата за европски прашања, освен со експертизата во својата област, преку соодветни обуки, би требало да се стекнат со познавање за функционирањето на европските институции и практиките на одлучување. Поради тоа, се наметнува неопходноста од институционална надградба, дополнително екипирање и зајакнување на административните капацитети на јавната администрација во Република Македонија. Иако има искуства кои може да се искористат²⁵ познатите состојби во областа на јавната администрација кои се нотирани и во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија укажуваат на бројни слабости.²⁶

Реформата на јавната администрација и нејзиното приспособување во насока кон идното приклучување во Европската унија, според владините документи, се два комплементарни процеса.²⁷ Но притоа, посебен акцент е ставен на имплементација на законодавството и обезбедување на соодветен кадар за Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА).²⁸ Во овие документи не се посветува внимание на процесите на вклучување на нашите службеници во институциите на европско ниво. Иако во министерствата се основани одделенија за европски прашања, со тенденција на зголемување на бројот на кадарот, човечките ресурси се на ниско ниво, особено на локално ниво (Извештај на ЕК, 2007). Во однос на проблемот на компетентност, пак, постои проблем со недостаток од тренинг и обуки на службениците, за што не постои ниту генерална стратегија. Она што особено загрижува е фактот што, според извештајот на ЕК од 2008, непотполнети се бројни клучни позиции во Секретаријатот за европски прашања, Министерството за правда и Министерството за земјоделство.²⁹

25) На пример: исполнувањето на обврските околу Националната програма за приближување на законодавството, Акциониот план за европско партнерство како и одговарањето на прашалникот на Европската комисија, Дамјановски И., Предизвикот на преговори за членство и институционалниот пристап кон зајакнување на капацитетите, Политичка мисла, Година 3, бр. 11, септември 2005, стр. 74

26) На проблемите со незаконски вработувања, унапредувања и непочитување на системот на кариера, се укажува секојдневно преку критиките на опозициските партии, медиумите и најшироката јавност, и тоа во сите владини мандати.

27) Влада на Република Македонија, Стратегија за реформа на јавната администрација, Скопје, 1999

28) Влада на Република Македонија, Осврт за остварениот напредок и идните приоритети во реформата на јавната администрација согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација, Скопје, февруари 2006, стр. 4

29) Во извештајот на Европската комисија за напредокот на Р. Македонија за 2007 год. се критикува Владата за отпуштањето на 40 вработени односно на 2/3 од постојано вработените во Секретаријатот за европска интеграција.

Во иднина, неопходно ќе биде ова прашање да се обработи на систематизиран начин преку кој ќе се утврди фактичката состојба, ќе се направи проценка за потребните ресурси, и ќе се подготви план по кој истите ќе се обезбедат, запазувајќи ги високите критериуми кои ги бара учеството на земјава во политичкиот живот на наднационална структура како што е Европската унија. Истовремено, овој процес треба да се води независно од партиските влијанија и цикличните смени на власта. Професионална, компетентна и одговорна јавна администрација е неопходен услов за ефикасно вклучување во интегративните процеси во Европската унија, но и основен услов за општитот демократски развој на Република Македонија.

Литература:

Blom- Hansen J., The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission, *Journal of European Public Policy*, 15:2 March 2008, pp. 208-226

Влада на Република Македонија, *Осврт на остварениот напредок и идните приоритети во реформата на јавната администрација* согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација, Скопје, февруари 2006

Влада на Република Македонија, *Стратегијата за реформа на јавната администрација*, Скопје, 1999

Cini M., (ed.) *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2003

Дамјановски И., Предизвикот на преговори за членство и институционалниот пристап кон зајакнување на капацитетите, *Политичка мисла*, Година 3, бр. 11, септември 2005, стр. 73-83

European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report*, SEC (2008) 2695

European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, SEC (2007) 1432

Häge F. M., Committee Decision-making in the Council of the European Union, *European Union Politics*, Volume 8 (3), 2007, pp. 299-338

Hix S. *The political system of the European Union* 2nd Edition, London: Palgrave Macmillan, 2005

Juncos A. E., Pomorska K., Does Size Matter? CFSP Committees after Enlargement, *European Integration*, Vol. 30, No. 4, September 2008, pp. 493-509

Lempp J., Alstenschmidt J., The prevention of Deadlock through Informal Processes of "Supranationalisation": The Case of Coreper, *European Integration*, Vol. 30, No. 4, September 2008, pp. 511-526

Naurin D., and Wallace H., (eds.), *Unveiling the Council of the European Union- Games Governments Play in Brussels*, London: Palgrave Macmillan, 2008

Puetter U., Adapting to Enlargement: The Role of Formal and Informal Processes of Institutional Adjustment in EU Committee Governance, *European Integration*, Vol. 30, No. 4, September 2008, pp. 479-491

Sabathil G., Joos K., Kiebler B., *The European Commission: An essential guide to the institution, the procedures and the policies*, Kogan Page, London and Philadelphia, 2008

Smith A. (ed.), *Politics and the European Commission- Actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, London and New York, 2004

van Schendelen R., Scully R., (eds.) *The Unseen Hand: Unelected EU Legislators*, Franc Cass, London and Portland, OR, 2003

Wallace H., Wallace W., Pollack M. A., *Policy-making in the European Union*, 5th Edition, Oxford University Press, 2005

http://ec.europa.eu/civil_service/ Граѓански сервис на Европската комисија

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=3780>-Постојани претставништва на земјите-членки во Европската унија

<http://www.sep.gov.mk/Default.aspx>- Секретаријат за европски прашања на Р. Македонија

<http://www.mfa.gov.mk/> - Министерство за надворешни работи на Р. Македонија