

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ
БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ

**ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ
И КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД ТРКАЛЕЗНАТА МАСА
ОДРЖАНА НА 15 НОЕМВРИ 2019 ГОДИНА ВО БЕРОВО

**ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО, ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
И КАЧЕСТВОТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

СБОРНИК С МАТЕРИАЛИ ОД КРЪГЛА МАСА
ПРОВЕДЕНА НА 15 НОЕМВРИ 2019 Г. В БЕРОВО

Во рамките на проектот: „Евроатлантски интеграции
и перспективи за развој на Република Северна Македонија
и Република Бугарија“ (МАНУ – БАН)

Скопје/София
2019

Издавачи

Македонска академија на науките и уметностите
Българска академия на науките

Уредник

акад. Владо Камбовски

Редакциски одбор

акад. Таки Фити
проф. д-р Румяна Желева
проф. д-р Митко Димитров
проф. д-р Ана Павловска-Данева
д-р Елена Мујоска Трпевска
д-р Марица Антовска-Митев

Јазична редакција

Софија Чолаковска-Поповска
Николинка Нолевска

Техничка обработка

Драгица Топузоска

Тираж 200**Печат**

„Винсент графика“ – Скопје

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

340.131:35(497.7)(062)

ВЛАДЕЕЊЕ на правото, доброто управување и квалитетот
на институциите : (зборник на трудови од Тркалезната маса одржана на
15 ноември 2019 година во Берово) / [уредник Владо Камбовски]. - Скопје :
Македонска академија на науките и уметностите, 2019. - 186 стр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-203-289-4

а) Владеење на правото - Јавни институции - Македонија - Собири
COBISS.MK-ID 111901450



**ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ
И КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

**ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО, ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
И КАЧЕСТВОТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Скопје/София
2019

СОДРЖИНА

Владо Камбовски ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ, РЕФОРМАТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ОДРЖЛИВИОТ ОПШТЕСТВЕН РАЗВОЈ ...	7
Румяна Желева СОЦИАЛНО ОТГОВОРНО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО И ИНОВАТИВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА УСТОЙЧИВА ИКОНОМИКА	33
Таки Фити, Владимир Филиповски КОНЦЕПТОТ ЗА ПРИМАРНОТО ЗНАЧЕЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ЕКОНОМСКИОТ РАСТ (Компаративна анализа за квалитетот на институциите во Северна Македонија и Бугарија)	45
Димитар В. Димитров, ЕЛИТИТЕ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ	69
Изет Зекири, ЕФИКАСЕН МОДЕЛ НА ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДУСЛОВ ЗА КВАЛИТЕТ И РАЗВОЈ НА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	89
Борче Давитковски, ОСВРТ ВРЗ НОВИОТ ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ	107
Ана Павловска-Данева, Константин Битраков, УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	117
Валери Личев, ПРОБЛЕМЪТ ЗА СПРАВЕДЛИВИТЕ ИНСТИТУЦИИ И БОРБАТА С КОРУПЦИЈАТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЈА	137

Марица Антовска Митев, Татјана Дранговска, ЕФИКАСНОСТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ПОДДРШКА НА ИНОВАТИВНОСТА, ТЕХНОЛОШКИОТ РАЗВОЈ И КОНКУРЕНТНОСТА НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ НА СР МАКЕДОНИЈА	153
Цветан Крумов, НЕОБХОДИМОСТА ОТ ВЪЗПРИЕМАНЕ НА ИНСТИТУТА НА „ТРЪСТА“ ПРИ ОБЕЗПЕЧЕНИЯ ЗА СИНДИКИРАНИ ФИНАНСИРАНИЯ В БЪЛГАРСКОТО И МАКЕДОНСКОТО ПРАВО	173

акад.Владо КАМБОВСКИ*

ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ, РЕФОРМАТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ОДРЖЛИВИОТ ОПШТЕСТВЕН РАЗВОЈ

Увод

Како општество во транзиција, македонското општество е по дефиниција во институционална криза, создадена со распаѓањето на старите институции и бавноста во етаблирањето нови. Поради тоа, принципите кои ги промовира транзицијата – отворено општество, засновано врз човековата слобода и природните права, пазарна економија, плуралистички демократски политички систем и демократска правна држава, се во најголемиот дел фокусирани врз институционалната реформа, подразбирајќи го под тоа и создавањето нови „правила на игра“ за нивниот статус, правно уредување на нивните надлежности, односи и функционални цели.

Посебно значајна за реформата на државата, на економскиот, политичкиот и правниот систем, е улогата на јавните институции кои се непосредно во функција на промовирање на новите принципи на општествено уредување. Таква е улогата на политичките партии, институциите на изборниот систем, органите на државната власт во системот на поделба на власта (законодавна, извршна, судска), јавната администрација и локалната самоуправа. Реформата на институциите на судскиот систем – судот, јавното обвинителство, адвокатурата, државното правобранителство, нотаријатот, е детерминирана со постулатот на владеење на правото и почитување и заштита на човековите слободи и права, кој е идеја-водилка на вкупната општествена реформа.

* Раководител на Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите

Реформиранит институционален систем треба да продуцира мерливи резултати: одржлив општествен, економски и демократски развој и повисок степен на почитување и заштита на човековите слободи и права. Тоа се параметри, врз основа на кои треба да се изврши континуирана евалуација на напредувањето на процесот на реформата, да се донесуваат политички и економски одлуки и да се доградува економскиот, политичкиот и правниот систем.

Оттука, научната анализа на улогата на институциите во одделни сегменти на општествената структура и нивниот развој како носечки елементи во системот на владеење на правото и „доброто управување“, е најдиректен пробив во суштината и реалните дострели на процесот на транзиција, клучен и за процесот на евроинтеграцијата на Република Северна Македонија.

1. Владеењето на правото и доброто управување како политички критериуми за пристапување кон ЕУ

1.1. Лисабонскиот (Реформски) договор за ЕУ од 2007 година ги определува критериумите што мора да ги исполни секоја држава како услов за пристапување кон ЕУ, поблиску определени на Самитот на ЕУ, во Копенхаген, во 1993 година, и дополнети на Самитот во Мадрид, во 1995 година. Покрај развивањето функционална и конкурентна пазарна економија, главни критериуми се: стабилноста на институциите што гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и заштита на малцинствата и способноста за преземање на обврските од членството, вклучувајќи ги капацитетот за ефективно применување на правилата, стандардите и политиките што го сочинуваат правото на ЕУ (acquis) и прифаќање на целите на политичката, економската и монетарната унија. Барањето за стабилни и демократски институции му дава легитимитет на целиот процес на преговарање и пристапување кон ЕУ, кој во основа е процес на адаптирање кон вредностите и целите на ЕУ, истакнати во Договорот за ЕУ (в. Камбовски, Каракамишева-Јовановска, Ефремова 2012: 125).

Прифаќањето на европските вредности, концентрирани на човековото достоинство, слободите и правата, демократијата и правната држава, нема формално-правен, туку суштествен, начелен карактер на водечки идеи врз кои треба да бидат втемелени „државниот резон“, функциите на државата, политичкиот, економскиот и

правниот систем. Тие не се задоволени ако е исполнета определена форма (избори, повеќепартиски парламент, постоење на судови итн.) без содржина предодредена со тие идеи. Оттука, најчувствително подрачје на вредносна преобразба се етаблирањето и развитокот на демократијата и демократскиот политички систем и институциите, низ почитувањето на неколку основни постулати (*Хејвуд, Баруци*): постоење на плуралистички систем на групи граѓани и политички партии што на слободните и фер избори се натпреваруваат за освојување на власта со конкурентни програми и извршување на власта и јавните функции во интерес на демократското општество; постоење на стабилни институции кои учествуваат во процесот на донесување одлуки и правила и во нивното спроведување врз основа на уставно и законски уредени и разграничени компетенции и одговорност; партиципација и влијание на граѓаните во донесувањето политички одлуки во институциите на системот со цел да се остваруваат нивните потреби и интереси; утврдување и водење на политиките и извршувањето на власта и на јавните функции во општ интерес за сите граѓани и со праведна распределба на економските средства и општествените вредности; и транспарентност и јавна контрола над остварувањето на функциите на власт и на јавните функции.

1.2. Добивањето кандидатски статус на Република Македонија, во декември 2005 година, од Европскиот совет, претставуваше признание за нејзиниот напредок во процесот на евроинтеграциите, по стапувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, во 2004 година, и исполнувањето на обврските од неа, како и по спроведените уставни и правни реформи по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. По спроведените уставни реформи и, особено, по започнувањето на реформите на судскиот систем, јавната администрација и полицијата, ЕК за првпат, во 2009 година, му препорача на Европскиот совет започнување на преговори за членство. Противењето на Република Грција за прифаќање на таква одлука поради ирационално и, од нејзина страна, еднострано наметнатиот спор околу употребата на името на државата во меѓународните односи, се испречи како непремостлива пречка (поради правото на вето на Грција како членка на ЕУ и НАТО, искористено од неа и на Букурешкиот самит на НАТО, во 2008 година). Таа пречка е отстранета со потпишувањето на Договорот за добрососедство, при-

јателство и соработка со Р Бугарија (2017 година) и, особено, Конечната спогодба за решавање на спорот околу името и за воспоставување стратешко партнерство со Р Грција (2018 година).

Почнувајќи од 2006 година, со донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ се поставени основите за реформите во одделни области, усвојување на законодавство хармонизирано со правото на ЕУ и создавање на административни структури, институции и буџетски ресурси потребни за имплементација на законодавството.

Процесот на евроатлантски интеграции на РСМ е процес на етаблирање и зајакнување на владеењето на правото, во согласност со постулатот, таа да се трансформира во демократска правна држава. Остварувањето на владеењето на правото како комплексно начело што опфаќа добро (исправно) законодавство, доследно почитување на начелото на уставност и законитост, интегритет, самостојност и одговорност на институциите што го применуваат правото, како и создавањето клима на почитување на законите од страна на правните субјекти (граѓаните и правните лица), е најосетливиот, најдинамичниот и, истовремено, најтешко совладливиот елемент на процесот на евроинтеграција. Не случајно, токму на него се фокусирани сите извештаи на ЕК за напредокот на државата, со често повторување на констатацијата дека во Република Северна Македонија се, главно, усвоени закони што одговараат на европските стандарди, но во голем дел изостанува нивната ефикасна примена.

1.3. Централна институција и главен протагонист на правната држава и на начелото на владеење на правото е независниот и непристрасен суд. Оттука, резултатите од судските реформи, во нивното продолжено траење во целиот систем на транзиција, се вистинско мерило за напредокот на Република Македонија во процесот на евроинтеграциите. Од посебно значење за забрзување на тој процес е усвојувањето во 2004 година, на првата владина Стратегија за реформа на судскиот систем и, врз основа на нејзините определби – на уставните амандмани од 2005 година, посветени на судството и на јавното обвинителство. Со поставувањето на нова законска рамка (Законот за судовите од 2006 година) и со новите закони во правосудниот систем (за јавното обвинителство, адвокатурата итн.), во судскиот систем се интерполирани меѓународните стандарди за независно судство: избор со траен мандат и унапре-

дување на судиите од Судскиот совет и на јавните обвинители од Советот на јавни обвинители, како тела чие мнозинство го сочинуваат судии, односно јавни обвинители, основање Академија за обука на судии и јавни обвинители и избор на судии и јавни обвинители во основните судови и во основните јавни обвинителства од редовите на завршените кандидати на Академијата. Поставена е добра легислативна рамка за обезбедување гаранции за независност и непристрасност на судовите и на јавното обвинителство, особено од политички влијанија на другите две власти, низ редефинирање на статусот на судиите и на јавните обвинители, вклучувајќи ги постапките за нивна селекција и избор, на системот на разрешување и унапредување и системот на плати.

Но, промените во правниот и во судскиот систем не резултираа со зајакнување на ефикасноста и ефикасноста на институциите за примена на правото, пред сè, судството, јавната администрација и јавните служби, на централно и локално рамниште. Во текот на 2015 година, преку објавените прислушувани разговори на водечки носители на јавни функции, се потврдија основаните сомневања за висок степен на партизација и мешање во работата на судството и јавните институции, констатирани и во извештајот на посебна експертска група на ЕК, предводена од Р. Прибе. Врз основа на согледбите содржани во извештајот и прифатени од Владата, со договорот од Пржино за надминување на најдлабоката политичка криза на Република Македонија од нејзината независност, склучен меѓу најголемите парламентарни партии, предвидени се реформи (наложени со барањето на ЕК за „ургентни реформски приоритети“) со цел за департизација и ослободување на судството и на другите јавни институции од командната улога на владејачките партии.

1.4. Во втората подеднакво значајна област на примена на правото – извршната власт и државната управа, која има подеднакво значење за остварување на владеењето на правото, низ целиот период на транзиција се манифестираат најголеми девијации од постулатот на „добро управување“, предизвикани со сè подлабоката партизација и одржувањето на практиката на политички волунтаризам и дискреционо одлучување. До усвојувањето на новите закони за административните работници и вработените во јавниот сектор, во 2014 година, основна карактеристика на државната администрација е опстојувањето на „споил-системот“, што резултира со екстремно зголемување на бројот на вработените во администрацијата и во

јавните служби и висок степен на корумпираност. Реформите придвижени со законите од 2014 година имаат за цел етаблирање на „мерит-системот“, но до денес, изостанува функционална анализа на остварувањето на задачите на одделните јавни институции (министерствата, управите, инспекциите итн.), како и исполнувањето на заложбата за воведување на тој систем во регрутирањето и унапредувањето на државните и јавните службеници.

Во особено значајниот сектор на извршната власт – полицијата, дури со Законот за внатрешни работи од 2014 година е остварено извесно придвижување кон промена на нејзиниот статус со трансформација во деполитизираната, департизираната и децентрализираната полиција. Исто така, со најновата реформа на системот на безбедност, во 2019 година (законите за Агенцијата за национална безбедност и др.), се поставени законски основи за редефинирање и зајакнување на безбедносните служби и ефективна контрола над нивното работење, што ќе влијае врз спречување на злоупотребите на нивните овластувања, но сè уште, во почетна фаза се практичните чекори (регрутирање на кадар, едукации итн.) за спроведување на новиот концепт на системот на безбедност.

Од особено значење за институционалниот систем е унапредувањето на транспарентноста на остварувањето на јавните функции и правото на граѓанска контрола над извршувањето и злоупотребите на власта, со усвојувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, од 2006 година. Исто така, со усвојувањето на Законот за заштита на личните податоци, од 2005 година, и со формирањето на посебната Дирекција за заштита, како самостоен и независен орган, е засилено почитувањето на интегритетот на граѓанинот, а посебно неговото право на приватност во врска со обработката на личните податоци. Заштитата на човековите права е унапредена и со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, во 2010 година, и со новиот Закон, од 2019 година, со кој се зајакнува улогата на Комисијата за спречување на дискриминацијата. Законот ги дефинира дискриминаторските основи со помош на отворена листа, во која покрај изречно наведените, влегува и секоја друга основа предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор. Во услови на партизација на државните институции, ригорозното третирање на практиката на „партиски вработувања“ како недозволена дискриминација може да даде сериозен придонес кон исправањето на деформациите на институционалниот систем. Во контекстот на „заробена држава“, сите

овие легислативни интервенции останаа на рамништето на формирање на „институции-паравани“ за злоупотребите на власта на највисоките државни органи.

Со извештаите на ЕК за напредокот на Република Македонија, во 2015 – 2019 година, се објективно идентификувани основните слабости, па дури и назадувања во исполнувањето на политичките критериуми што се однесуваат на јавните институции, предизвикани со најтешката политичка криза на земјата по 2001 година.

Поаѓајќи од вредносната природа на тие критериуми, оправдано е тврдењето дека во изминатиот период токму развојот на правно-институционалниот систем и неговата усогласеност со правото на ЕУ, сепак, во одредена мера придонесе да станат видливи причините за постојната длабока политичка криза. Тие се сведуваат на латентните аспирации за еднопартиско владеење и создавање идеолошки монолитно општество, кои денес се судираат со немоќта на партизираните институции таквите ретроградни тенденции да ги сообразат со постулатите на демократијата и човековите слободи и права.

2. Градењето стабилни и ефикасни институции и одржливиот општествен развој

2.1. Создавањето на институционална структура на општеството, посебно во јавниот сектор, мора да поаѓа од неговите среднорочни и долгорочни цели. Водечките политички и државни структури на Република Северна Македонија, во предолгото траење на транзицијата, не создале целовита концепција која јасно ќе ги определува глобалните цели на развојот, како и приоритетите и патиштата за нивното остварување. Општата партизација и владеењето на политички утилитаризам и прагматизам ја сведуваат улогата на јавните институции на решавање на дневни и краткорочни проблеми и на одржување ниско ниво на рутинизирани постапки и одлуки.

Институционалниот систем мора да се развива врз основи на долгорочни проекции во согласност со реалните можности на македонското мултикултурно општество и со Целите на одржлив развој (Sustainable Development Goals SDGs, ЦОП) на ООН, усвоени во јануари 2016 година. Тие претставуваат нова агенда за глобален развој, со 17 цели и 169 таргети и со дополнителни индикатори што треба да ги следи секоја земја членка на ООН до 2030 година.

Новата развојна рамка ги подобрува Милениумските развојни цели (МРЦ) на ОН во сложеноста и применливоста.

Едно од најзначајните достигнувања на ЦОР е Целта 16 – мир, правда и добро владеење, посебно таргетот под 16,3, што го нагласува унапредувањето на владеењето на правото на национално и меѓународно ниво. Од повеќе од една перспектива, постигнувањето на оваа цел може да се сфати како основен услов за постигнување на сите други цели. Според мнозинското мислење (Khan), тоа е „вкрстена цел“ која, заедно со пристапот до правдата, налага зајакнување на институциите што имаат задача да ги постигнат развојните цели, како и ефективното спроведување и заштитата на човековите права, вклучително и правото на одржлив развој. Таргетот 16.6. пак, го дефинира барањето за градење ефективни, одговорни и транспарентни институции, врз два индикатора (кои не исклучуваат и други): буџетски вложувања во развојот и функционирањето на институциите, по сектори, и мерење на степенот на задоволството на граѓаните од јавните служби.

Истакнувањето на значењето на владеењето на правото и доброто управување на институциите имаат клучно значење за одржливиот развој на општеството, затоа што претставуваат незаменлив услов за развивање на сите три негови димензии: го промовираат економскиот и социјалниот развој, а со зајакнувањето на правната рамка за заштита на животната средина и обезбедувањето на правично, одржливо управување со природните ресурси, ги заштитуваат природата и животната средина. Но, сето ова зависи не само од воспоставувањето на нормативниот поредок на владеењето на правото туку и од ефективната примена на тој принцип, пред сè, преку ефективно спроведување на правните норми од страна на стабилни, ефикасни, транспарентни и одговорни институции.

Генералниот секретар на ООН го дефинира владеењето на правото како принцип на управување во кој сите лица, институции и субјекти, јавни и приватни, вклучително и државата, се одговорни пред законите што се јавно објавени, справедливи и применувани од независни институции, во согласност со меѓународните норми и стандарди за човекови права. Во светлината на овој постулат, целта 16. ЦОР – промовирање на мирни и инклузивни општества за одржлив развој, обезбедување пристап до правда за сите и градење ефективни, одговорни и инклузивни институции на сите нивоа, чија основа е владеењето на правото, меѓу посебно специфицираните таргети ги

потенцира борбата против организираниот криминал и корупцијата, обезбедувањето пристап на јавноста до информации и заштита на основните слободи, во согласност со националното законодавство и меѓународните договори, и промовирањето и спроведувањето на недискриминаторски закони и политики за одржлив развој.

Постигнувањето на овие цели налага темелна институционална реформа, сообразена со конкретните економски, културни и други посебности на секоја држава, нејзината историја, традиции итн. Во градењето посебен пристап, важно е да се обезбеди инклузивно учество на сите граѓани што може да биде политички чувствително во постконфликтните општества, при што се особено значајни создавањето и одржувањето на довербата во судските институции кои треба да дејствуваат како моќен стабилизатор на државата во времето на длабоки реформи, како и доверба во другите јавни институции.

2.2. Долгото траење на транзицијата на Република Северна Македонија, сведено на комерцијализација и плурализација, има решавачко влијание врз развојот на институциите на власта, на судството и другите јавни институции, постојано поткопани од внатрешнополитичките и идеолошките конфликти, останувајќи на примитивната рамнина на вонинституционално остварување на нивните функции и со тоа, одржување на инерцијата на поранешниот систем на еднопартиско едноумие и апсолутна моќ на политичките партии на власт. По силата на внатрешните закони на таквиот развој, државата е спуштена на денешната состојба на „заробена држава“, што го компензира недостигот од демократски карактер на владата и на политичките процеси, како и доброто управување на институциите, со масовна манипулација со граѓаните, преку контролирани медиуми, популизам, политичка ароганција и селективна примена на законите, без никаква политичка, уште помалку – правна одговорност за злоупотреба на службената должност и на јавната функција. На тој начин, „заробената држава“ доби јасни карактеристики на корумпиран систем и ендемична рамка на организираниот криминал и корупција, кои насилно влегуваат во автономните сфери на општеството, во бизнисот и се наметнуваат како „животен стил“ за обичните граѓани. Општа карактеристика на „заробената држава“ (сенишни држави, *shadow states*), во варијантата на државите од Западен Балкан и поширокото опкружување, е

инволвираноста на повисоките структури на власт во организиран криминал; тие се инкорпорирани во оперативните структури на криминалот, а криминалот се користи како инструмент на власта (Kemp 2017: 16). Откривањето на тешките злодела на власта до почетокот на разрешувањето на кризата (2015), ги потврдува во целост овие опсервации, по објавувањето на прислушуваниите разговори. Епицентарот и главниот двигател на коруптивниот „*circulus vitiosus*“ во сферата на државниот и јавниот живот е извршната власт, која, спроведувајќи ја волјата на владејачките партии и со нивна поддршка ја потиснува моќта на Собранието, кое станува нејзина механички продолжена рака, парализирајќи го судството и со тоа секоја можност за неутрализирање на апсолутната моќ на егзекутивата. Заробувањето на државата и корупцијата е остварувано низ режим на управување со институциите во кој пристапот до јавните (а понекогаш, дури и приватните) услуги во широки подрачја зависи од блискоста до политичките елити. „Приватните“ интереси сè уште преовладуваат над јавните институции, а голем дел од граѓаните го прифаќаат овој *modus operandi* како „правила на игра“ оставајќи оние што имаат поголема моќ (политичките партии) да „ги завршуваат работите“ (Marović, Prelec, Kmezić).

Основната разлика помеѓу државите во кои владее доброто управување на институциите и државите во институционална криза, каква што е сè уште Република Северна Македонија, е доследното, односно недоследното остварување на начелото на поделба и заемна контрола на трите видови власт. Државите во кои доаѓа до конфузија и наметнување на извршната власт, која ги потиснува другите, се сметаат за пропаднати држави или држави во континуирана граѓанска војна. Експанзијата на извршната власт може да се спречи ако овластувањата на владата се ефективно ограничени со закон, ако се ефективно ограничени од судството, ако се ставени под контрола на независна финансиска ревизија, ако јавните службеници се санкционирани за злоупотребите на власта, ако овластувањата на егзекутивата е под континуирана контрола на невладини тела и ако премиот на власта е уреден со закон (Hussein 2019: 81–84).

2.3. Слично на состојбите во поширокиот регион, македонското општество е исцрпено од бавното воспоставување на владеењето на правото и на доброто управување и од прераснувањето на корупцијата и на организираниот криминал до степен на систе-

матска злоупотреба на јавните функции, што ги еродира сите пори на општествениот живот.

Констатациите за продолженото траење на овие состојби произлегуваат од резултатите на мерењата на нивото на владеење на правото и корупцијата според меѓународно прифатените критериуми. Проектот за светска правда (*World Justice Project*) го мери придржувањето кон владеењето на правото во 126 земји и низ целиот свет, врз основа на повеќе од 120 000 испитаници и 3 800 оценки на експерти на преку осум фактори: ограничувања на владините овластувања, отсуство на корупција, отворена влада, основни права, ред и безбедност, регулаторна примена, граѓанска правда и казнена правда. Резултатите од мерењето секоја година се објавуваат како Индекс за владеење на правото (*Rule of Law Index*). Од најдобро (Данска – 1) до најлошо оценетите (Венецуела – 126), Индексот на WJP 2019 покажува малку подобра позиција на Република Северна Македонија меѓу другите држави во регионот: 56/126, пред Босна и Херцеговина 60/126; Албанија, 71/126; Србија, 78/126; Турција, 109/126, но полоша од државите кои се членки на НАТО и на ЕУ: Словенија, 26/126; Романија, 31/126, Грција, 36/126; Хрватска, 42/126 и Бугарија, 54/126. Притоа, индексот покажува генерален пад на регионот кај оцените за отворена влада и основните права, со негативни факторски трендови кои се однесуваат на независноста и на ефикасноста на судството, корупцијата, медиумите, малцинствата и азилот (Haider).

Еден од клучните аспекти на владеењето на правото и на доброто управување е степенот на корупција на јавните служби и нејзиното потиснување. Постоеното на високо ниво на системска или ендемична корупција е најсилниот доказ дека не постои владеење на правото. Системската корупција е постојан проблем во сите држави од Западен Балкан, кои се рангирани на ниско ниво според Индексот за перцепција на корупцијата на *Транспаренси интернешнал* (Transparency International's Corruption Perceptions Index) (CPI 2018), од кои од 176 држави, Црна Гора е рангирана на 64-тото место, а Косово на 95-тото место. Во рангирањето од 0 (без корупција) до 100 (највисок степен на корупција), скорот на Република Северна Македонија е 37 (исто како и на Косово), зад Албанија (со скор 36), а пред БиХ (скор 38) и Србија (скор 39), Бугарија (42), Црна Гора (45), Романија (47) и Хрватска (48) (Živanović).

Воспоставувањето на владеењето на правото и на доброто управување во јавната сфера, заедно со енергично спречување на

корупцијата и на злоупотребата на власта, се истакнати како главни барања меѓу „итните реформски приоритети“, дефинирани од ЕК како услов за започнување преговори за пристапување на Република Северна Македонија во ЕУ. Тие опфаќаат: реформа на судскиот систем, со посебен фокус на реформите во јавното обвинителство; реформа на јавната администрација кон нејзина трансформација во деполитизиран и департизиран јавен сервис на граѓаните; зајакнување на ефикасноста на сите државни институции во борбата против корупцијата и организираниот криминал; реформа на безбедносниот систем и реформи во медиумите.

Тоа се приоритети опфатени со поглавјата 23 и 24, кои претставуваат главен инструмент на стратегијата на ЕУ кон проширувањето, додека системот за мерила, ставен во овие поглавја, има за цел да ѝ помогне на земјата кандидат да ги исполни барањата на ЕУ преку специфични задачи што ги олеснуваат мерењето и процената на напредокот. Исполнувањето на критериумите во овие поглавја наметнува сериозна потрага по подлабоки причини за продолжената политичка криза и за недостатокот на демократски односи и институции, што доведува до главните фактори: политичките партии и слабостите во функционирањето на системот на поделба на власта, предизвикани од апсолутната доминација на извршната власт, како и од изборниот систем што ги стеснува можностите за посериозни промени кај носителите на јавни функции и за поголеми политички опции за нивниот избор.

3. Доброто управување, јавното добро и јавните услуги

3.1. Институциите ја остваруваат својата улога во општествениот живот низ примена на формални или неформални, изречни или молкумни правила. Поимот на институција е, оттука, неразлучливо поврзан со правилата на однесување, така што институциите може да се дефинираат како системи на востановени општествени правила кои ги структурираат социјалните интеракции. Основа на институционалните правила е секогаш базичната конвенција за целите и социјалната улога на определена институција. Сведувањето на суштината на институциите на поставување правила на игра во општеството (North), го наметнува проблемот на хиперпродукција на правните норми: колку повеќе општествената структура се развива и се дисперзира толку повеќе расте потребата од прецизирање

на различните ролји на поединците, како и на односите помеѓу институциите, а со тоа и потребата од поставување на сè поразвиена и подисперзирана правна рамка на институционалните односи.

Поимот за јавни институции е формиран околу два категоријални поими, кои изразуваат мошне обемна и политичка, економска и правна содржина: јавно добро и јавна услуга. Основни карактеристики на јавното добро што го разликуваат од пазарните добра се: неисцрпливоста и неисклучивоста (Samuelson 1954: 387). Првото значи невозможност на еден корисник да го потроши јавното добро исклучувајќи ги другите од неговото користење. Второто значи дека, кога едно лице го користи доброто, тоа не ги спречува другите да го користат (проблем се „шверцерите“ или „слободните јавачи“ кои не плаќаат за користење на доброто за кое се плаќа). Во развиените општества, јавни сервиси или сервиси од општ интерес се услугите во областа на: судството, енергијата, образованието, кризните состојби, заштитата на средината, здравството, војската, јавниот сервис, јавните градби и инсталации, социјалните служби, телекомуникациите, урбаното планирање, транспортната инфраструктура, отпадот и снабдувањето со вода. Современата држава ги обезбедува и ги остварува јавните добра и услуги низ модерен систем на јавни институции. Основен проблем е дали сите јавни добра и услуги мора да ги обезбедуваат јавните институции (државните или единиците на локалната самоуправа). Многу добра, како што се здравството, образованието итн., може да се обезбедат и се обезбедуваат низ приватно претприемништво, но во тој случај останува јавниот режим на користењето на добрата и потребата од државна контрола над нивното користење. Во зависност од тоа, каде преовладува оцената дека во општ интерес на сите граѓани е јавните добра и услуги да ги остварува државата, се разликуваат чисти добра и услуги, како што се судството или војската; мешовити, каде што услугите може да ги понуди и приватниот сектор (образование, спорт, култура итн.), и мериторни, за кои поединецот самиот одлучува (минимално образование, минимална здравствена заштита итн.).

Круцијална варијабла за стабилност и ефективност на институциите е водството (*leadership*), како вкупност на повеќе квалитети – знаења, менаџерски способности, емпатија, авторитет итн. (Boin, Christensen 2008: 271). Ако тоа не постои како рационално наметнат избор, туку се работи за водство што е наметнато со политички одлуки, променливо со менувањето на власта итн., институциите

стануваат нестабилни, во нив владее поданички дух, бирократијата создава механизми на самозаштита и опстојување, полтронство итн.

Во правната теорија постојат две стојалишта за правното уредување на јавното добро од правен, пред сè, од граѓанско-правен аспект. Според германската теорија (хрватскиот Устав, Уставот на РСМ), јавното добро, под извесни исклучоци, се подложува колку што е можно повеќе на стварно-правното уредување што се однесува и на сите други ствари. Според вториот, францускиот модел, јавните добра се изземени од општото стварно-правно уредување и речиси се изедначуваат со посебниот јавноправен режим на општите добра (добрата во општа употреба) кои се ставаат надвор од промет и под посебен правен статус (*res extra commercium*).

Во македонското законодавство како основно решение е прифатен германскиот модел, со тоа што за располагањето со јавните добра одлучува Владата на РСМ. Слабоста на ова решение произлегува од прекинатата врска со Собранието кое би требало да остварува ефективна контрола над Владата; таа не функционира поради наметнувањето на извршната над собраниската власт. Јавните добра се во сопственост на РСМ и се непосредно наменети за непосредно извршување на правата и должностите на Републиката, а се користат од одредени институции (државни органи, установи или јавни претпријатија) според намената што им ја дава нивниот основач.

3.2. Слабата институционална структура, еродирана од политички, партиски и други притисоци и влијанија, не може да обезбеди интегрално поставување на јавните добра и со нивното користење поврзаните јавни услуги што институциите ги извршуваат во интерес на граѓаните. Правниот статус на јавното добро не е одреден на доволно конзистентен начин, кој би исклучувал секаков обид за нивно користење, спротивно на нивната намена и на двете основни карактеристики кои им даваат својство на јавни добра. Практиката секојдневно бележи континуирано загрозување на сите јавни добра како што се: животната средина која неповратно се уништува, земјиштето, градежното земјиште, јавните објекти итн., жртвувани за сметка на бизнис, приватни и коруптивни интереси.

Анализата на правната регулатива што го покрива подрачјето на остварувањето на функциите на јавните институции во однос на многубројните јавни добра што се од животно значење за граѓаните,

покажува висок степен на неконзистентност, внатрешна неусогласеност и непостоење на ефикасни заштитни механизми. Таков е случајот со законите за градење, за води, земјоделско земјиште, за шумарството итн., кои се предмет на мошне чести измени и на јавните институции во тие области не им обезбедуваат доволен правен простор за ефективно остварување на нивните функции во извршувањето на законите. Аргумент за ова тврдење е речиси незабележителното постоење на инспекциските служби (28 самостојни инспекторати или инспекциски служби во состав на министерствата и агенциите) кои, поради законите со кои се уредува инспекцискиот надзор, имаат ограничени овластувања во спроведувањето на законите. На блокадата на надзорната функција што тие треба да ја извршуваат, поради која правата на граѓаните остануваат без ефективна заштита, се надоврзува противуставно уредената судска заштита на граѓаните од актите на органите на управата. Таа се остварува според Законот за управни спорови од 2019 година пред управните судови (Управниот суд и Вишиот управен суд), кои и не се судови во вистинската смисла, затоа што, по правило, не одлучуваат во контрадикторна и транспарентна постапка и не донесуваат мериторни одлуки.

Како институционално покритие за несамостојноста, политизираноста, неефикасноста, необјективноста и неефикасноста на управното судство што е искористено како параван и за прикривање на злоупотребите на извршната власт, управните органи и јавните институции, управните судови, без никакво одлагање, треба да бидат укинати или со сите особености на судови (во согласност со Европската конвенција за човековите права, чл. 6, треба да се трансформираат во интегрален дел од редовното судство).

4. Критични точки во институционалната структура во јавниот сектор

4.1. Регистарот на институциите во јавниот сектор во РСМ, во 2018 година, бележи 1 314 институции (Годишен извештај на Министерството за информатичко општество и администрација 2019, стр. 11). Нивниот број постојано се зголемува, така што споредено со извештајот за 2017 година, кој содржеше податоци за 1 299 институции, бројот на институции во јавниот сектор е зголемен за

15. Притоа, начинот и основите на создавање нови институции не е унифициран, така што постојат широки основи за нивно основање. Дел од нив се предвидени со Уставот на Република Северна Македонија, а нивниот статус и надлежности понатаму се доуредени со посебни закони (Собрание, Влада, Претседател, Народна банка, Врховен суд, Јавно обвинителство и др.). Министерствата, органите во состав на министерствата, како и самостојните органи на државната управа, се воспоставени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, а јавните установи во согласност со Законот за установите. Различни се и основачите на институциите: Собранието, Владата, Градот Скопје и единиците на локалната самоуправа. За независните институции, како и за институциите што произлегуваат непосредно од Уставот, како што се: Уставниот суд, Народниот правобранител, Народната банка, судовите, јавните обвинителства и Судскиот совет, како основач е наведена Република Северна Македонија. Најчест основач на јавните институции е Владата – 428, општините и Град Скопје – 788, Републиката – 70, Собранието на РСМ – 27, Претседателот на државата – 1. Бројот на институции организирани на локално ниво е поголем од институциите организирани и со надлежност на централно ниво: 60,27 % од институциите се на локално ниво, а 39,73 %, на централно. Според дејноста што ја извршуваат, односно областа што ја покриваат, институциите на јавниот сектор се класифицирани по областите законодавство, локална самоуправа, претседател, управа, правосудство, здравство, земјоделство и шумарство, култура, транспорт, образование, труд и социјала, информатичко општество, животна средина, комунални работи, правда, финансии, итн. Најбројни се институциите во образованието – 545, по кои доаѓаат културата – 117, труд и социјала – 116, комунални работи – 114, управа – 114, здравство – 113, локална власт – 81, судство – 35, јавно обвинителство – 30, правда – 13, друга дејност од јавен интерес – 9, земјоделство, шумарство – 8, транспорт – 4, животна средина – 4, информатичко општество – 2, информирање – 2, финансии – 2, законодавна власт – 1, истрага на воздухопловни несреќи – 1, претседател – 1, разузнавање – 1, Уставен суд – 1, други телекомуникациски дејности – 1 (вкупно 1 314).

Најголем број институции се јавни установи – вкупно 903, додека вкупниот број јавни претпријатија, основани во согласност со Законот за јавни претпријатија, е 137, од кои 114 се јавни прет-

пријатија за комунални работи, осум се јавни претпријатија за земјоделство и шумарство, четири се транспортни јавни претпријатија, две јавни претпријатија од дејноста информирање, едно јавно претпријатије од дејноста информатичко општество и осум јавни претпријатија од други дејности од јавен интерес. Од вкупниот број на јавни претпријатија – 137, 13 се основани од страна на Владата, три се основани од Собранието, а најмногу, односно 121, се основани од страна на Градот Скопје и општините.

Постоењето на релативно голем број јавни установи и јавни претпријатија, покрај органите на државната власт, е резултат од недоволно обмисленото проширување на нивната мрежа, низ едностраночен процес на создавање нови институции, без повремена ревизија и укинување на постојните. Резултат на таквиот тренд е и постојаното зголемување на бројот на вработените во јавниот сектор, во кој, според Каталогот на работни места на јавниот сектор, што е составен дел од Информацискиот систем за управување со човечки ресурси, се дефинирани вкупно 5 687 работни места, од кои, во моментот, активни се 5 281 работно место. На 31.12.2018 година, 132 068 лица имаат засновано работен однос во институциите на јавниот сектор. Во однос на 2017 година, бројот на вработените во институциите од јавниот сектор е зголемен за 3 346, со што се потврдува востановената практика тој број да се зголемува со секоја промена на носителите на власта.

Според споредбени показатели, јавниот сектор во Македонија не се разликува многу од другите земји од Западен Балкан во однос на вкупниот број вработени. Но, за разлика од повеќето земји во Европа, во кои, од 2008 до 2009 година, се бележи тренд на опаѓање на вкупниот број вработени, во Македонија има константен пораст. По структура и дејности, најголем пораст на вработувањата се бележи во јавната администрација, во одбраната и дејностите од областа на задолжителното социјално осигурување, а од 2012 до 2013 година, во образованието и здравството се бележат благ пад и стагнација на бројот на вработени. Во однос на земјите од Западен Балкан, Македонија има процентуално најголема јавна администрација и одбрана, 39,89 % (Проект: 2017, 17).

Статусот на вработените во јавниот сектор е уреден со Законот за административни службеници и со Законот за вработените во јавниот сектор од 2018 година. Овие закони се конципирани врз современите стандарди за модерна јавна администрација, мерит-системот на регрутирање и унапредување, транспарентност и одговор-

ност и добро управување, но до денес, поради заробеноста на институциите со наследената практика на партиски вработувања и влијанија врз нивните функции, нивната примена не ги дава очекуваните резултати.

Сликата на институционалната структура на јавниот сектор ја надополнуваат 10 регулаторни тела во РСМ, во кои има околу 360 вработени. Најбројна е Агенцијата за електронски комуникации (АЕК) каде што заклучно со 2017 година има 128 вработени. Во законите за основање на овие тела не се разработени постапките за избор на членовите на органите на управување и на раководните лица, врз принципите за фер, транспарентна и мерит-постапка.

4.2. Постојниот систем на јавни институции во РСМ нема доволно капацитети за подигање на принципот на добро управување со сите негови постулати, посебно барањето за стабилни, ефикасни, одговорни и транспарентни институции, на повисоко рамниште. Континуирано доградуван врз логиката на партиското влијание врз јавните функции и постојаното натрупување на нови институции и нови јавни службеници за да се задоволат партиските и слични интереси, тој систем демонстрира слаба теоретска и стратегиска концептуална подлошка. Показ за тоа се многубројните стратегии во различни области што остануваат, главно, на формално рамниште на измени на законите; помеѓу нив постои слаба координираност во делот на извршувањето на предвидените мерки и активности и арбитрарно создавање нови јавни служби за нивно спроведување. Следењето на остварувањето на функциите на одделните институции и мерењето на нивните ефекти го отежнува фактот на непостоењето на комплексна статистичка методологија и инструменти, систем на индикатори и периодични анализи, кои ја надминуваат рамката на збир на нумерички податоци и не овозможуваат функционални анализи. Поради тоа, многупати почнатите реформи не го даваат очекуваниот резултат и се сведени само на одделни, главно, нормативно-институционални промени, без суштествено менување на односите во институциите, без подигање на нивните капацитети, подигање на нивната ефикасност или заострување на одговорноста за неизвршување или злоупотреба на нивните функции. Постојаното зголемување на бројот на јавните институции ги засилува нивната фрагментација, расцепканоста и поклопувањето на функциите меѓу државните органи и јавните тела или меѓу јавните тела.

Основна карактеристика на системот на јавни институции остануваат слабите вложувања во човечките ресурси, опремата, посебно информатичката, и во средствата за зголемување на нивната ефикасност, како и слабата координација и управување. Кон овие слабости треба да се додаде високиот степен на инфицираност од корупција, економски криминал и организиран криминал. На овие состојби, кои го прават целиот систем на јавни институции неефикасен наспроти очекувањата на граѓаните тие да претставуваат независен, објективен и непристрасен јавен сервис за остварување на нивните права и интереси, им погодуваат слабата контрола над нивната работа (граѓанска, омбудсман, судска контрола итн.), слабата бизнис-клима на поддршка и непостоењето граѓанска култура на интегрални и авторитетни институции.

4.3. Заробеноста на јавните институции од организирани криминални структури претставува појава што излегува надвор од казнено-правните или од безбедносните категоријални идентификации и прераснува во „стил на живот“ и влијателен елемент на културата на секојдневното живеење. Едно од подрачјата на кои доаѓа до таква деформација на јавниот институционален систем е сферата на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото. Главен објект на напад на организираниот криминал во оваа сфера е, не само просторот како јавно добро туку и основните човекови слободи и права, пред сè, правото на здрава животна средина, здравје и достоинствен живот. Урбанизмот и градежништвото како важни подрачја на економска активност, но и на обезбедување услови за пристоеен живот и задоволување на потребите на граѓаните, особено во големите градови, се денес речиси потполно извлечени од подрачјето на примената на законите (за просторно планирање, урбанизам, заштита на животната средина, сообраќај итн.) и на остварувањето на инспекциските и контролните функции на државата и локалната самоуправа, и се препуштени на организираниот криминал (урбанистичко-градежна мафија) и на корупцијата (на општинските, градските и државните функционери). Во мерата во која во оваа област организираниот криминал е интерплиран во функциите на институциите на државата и на локалната заедница, низ симбиозата на криминалните, државните, стопанските, медиумските и другите влијателни социјални структури, тој се манифестира како атипична, „неконвенционална“ форма на криминал: криминалецот е „во нашите редови“, а неговите криминални активности може да имаат дури и

законско покритие или, барем, изглед на законитост. За разлика од класичниот криминал, оваа форма на организиран криминал што се состои во донесување урбанистички планови без почитување на уставните, законските, научните и стручните основи и критериуми, без издавање на решенија за градба без да се исполнуваат условите за тоа, со дивоградби и нивна легализација, неизвршување инспекциски надзор итн., има тенденција кон постигнување цели поттикнати од владејачката култура на „искористување на моментот“ без оглед на средствата за нивното постигнување.

За општествата во транзиција, какво што е македонското, за објаснувањето на природата и потеклото на организираниот криминал е посебно релевантна теоријата за криминалот како претприемништво (Smith), според која тој се раѓа таму каде што легитимниот пазар остава неуслужени или незадоволни голем број потенцијални потрошувачи на прокламираните добра: законот на понудата и побарувачката станува општа парадигма што го диктира и антисоцијалното однесување на поединецот (в. Лајман, Потер 2009: 85). Организираниот криминал во областа на урбанизмот, градежништвото и користењето на просторот и природните ресурси, постои и се развива благодарјќи на неуспехот на функцијата: производство – дистрибуција – потрошувачка. Таму каде што не успева легалниот пазар, од различни причини што опфаќаат и можност тој да е намерно блокиран од организирани криминални групи, стапува на сцена задоволувањето на потребите на луѓето со криминални активности, претворајќи се во деловна активност која е слична на легалните деловни активности. Поврзувањето помеѓу нив и затскривањето на криминалните активности зад легалните, како и потполното претопување во нив, ја следат логиката на профитот и натамошното пласирање на парите стекнати на тој начин, во други бизнис-операции, банкарски трансакции и инвестиции, олеснети со убедувањето дека „парите немаат боја“. Симбиозата достигнува толкава мера, што во услови на системска корупција се губи линијата на разликувањето меѓу легални бизниси и организираната криминална активност.

Криминалните активности во сферата на урбанизмот, градежништвото, рударството и користењето на просторот, се овозможени со појавата што во криминолошката литература се означува како социјализација на организираниот криминал: тој станува активност од која имаат корист сите инволвирани страни, додека жртвите се невидливи или се наоѓаат во подрачја на животот што навидум немаат директна врска со подрачјата загрозувани со таков криминал.

Во криминалната активност од овој вид доаѓа до поврзување на сторителите и клиентите во една заедница, во која секој стекнува одредена корист. На тој начин, организираниот криминал е прифатен од општествената заедница и станува „стил на живот“, кој не само што не повлекува негативни морални или легални контакти туку е препорачлив како добар избор за поединецот што сака да се вклучи во него.

Потврда за овие констатации е фактот дека, и покрај откривањето на многубројните корупциски афери, особено со објавувањето на прислушкуваните разговори во 2015 година, нема осудени за криминал од „висок профил“, а случаите во кои доаѓа до поведување постапки за корупција на највисоките државни функционери завршуваат со аболиција. Заробеноста на општеството со системска корупција и организиран криминал доволно јасно ја расветлуваат и статистичките податоци за пријавени и обвинети сторители на казни дела против службената должност, а во таа група се, главно, концентрирани делата на злоупотреби на власта и корупцијата. Според ДЗС (в. ја публикацијата „Сторители на кривични дела 2017“, Скопје, 2018), во последниве десетина години се регистрира не зголемување, туку намалување на бројот на пријавени лица:

Пријавени и обвинети за кривични дела против службената должност

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Пријавени

1.112	1.061	1.067	825	843	927	566	664	613	593
-------	-------	-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Обвинети

291	343	262	365	317	247	355	279	187	152
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Речиси преполовениот број на пријавени сторители го потврдува сознанието за слабеењето на ефикасноста на функцијата на откривање и гонење на криминалот до рамништето на нејзиното значење како симболична функција на државата.

Нефункционирањето на институциите за откривање и гонење на организираниот криминал и корупцијата го потврдуваат и податоците за бројот на пријавени, обвинети и осудени лица, за дела на злоупотреба на службената положба и овластување и поткупување (примање и давање поткуп) во 2017 година:

Злоупотреба на службената положба и овластување, вкупно:
обвинети – 94 (од кои 24 жени); осудени – 62; запрена постапка – 3;
ослободени – 12; обвинението одбиено – 17

Примање поткуп:
обвинети – 5 (1 жена); осудени – 3; ослободени – 2

Давање поткуп:
обвинети – 4 (1 жена); осудени – 3; ослободен – 1

Длабочината на ерозијата на начелата на законитост, владеење на правото и добро управување, во сферата на урбанизмот и градежништвото, со која владее организираниот криминал, ја претставуваат показателите за обемот на бесправното градење, предвидено како казнено дело во Кривичниот законик (чл. 244-а, се казува со затвор од три до осум години). Службената статистика на криминалот не евидентира случаи на осуди за ова дело, што значи потполно затајување на органите на откривање и гонење. Парализираноста на сите институции во оваа област, со јасни индиции за системска корупција, е очигледна причина за одржување на бројот на бесправно изградени објекти на територијата на државата на високо ниво, со забавен тренд на намалување: 2010: 1 630, 2011: 1 412, 2012: 1 403, 2013: 1 275, 2014: 1 075, 2015: 1 061, 2016: 1 037, 2017: 762. На фрапантниот податок дека во државата се евидентирани 440 000 дивоградби, државата одговори со донесување, во 2011 година, на контроверзен Закон за постапување со бесправно изградени објекти (потоа менуван секоја година), кој не предизвика никакви ефекти во однос на спречувањето на нови дивоградби по неговото влегување во сила, а е искористен само како основа за нивно легализирање. На тој начин, целата незаконита состојба во оваа област стана класичен пример за „криминал под заштита на законот“. И многубројни други тешки злоупотреби на извршната власт (проектот „Скопје 2014“, распродажбата на градежно земјиште во државна сопственост по багателни цени итн.) ја илустрираат инволвираноста на институциите во кругот на криминалната спирала „под заштита на законот“.

Заклучоци

Доброто управување на институциите е еманација на принципот на владеење на правото и главен оперативен постулат за неговото спроведување. Нема владеење на правото без стабилни, ефи-

касни, транспарентни и одговорни институции, кои ги подредуваат своите функции, средства и методи на дејствување, на барањата за потчинетост на сите јавни функции и на нивните носители на легитимни и исправни закони, усвоени во интерес на почитувањето и заштитата на човековите слободи и права.

Во таквиот рационален контекст, доброто управување е незаменлив услов за остварување на целите на економскиот, социјалниот, културниот и на сите други аспекти на хуман и одржлив општествен развој.

Република Северна Македонија стои пред три крупни предизвици. Прво, да го извлече својот институционален, политички, економски и правен систем, од бездната во која е тој втурнат во текот на долгите години на тоталитарна партиска, политичка и идеолошка заробеност. Второ, да го подигне капацитетот на институциите во јавната сфера, во координација со сите други сегменти на општествениот живот (граѓанското општество, бизнис-заедницата, независните институции) и под строга граѓанска контрола над нивните функции, за забрзување на економскиот и социјалниот развој и создавање јасни проекции за иднината на македонското мултикултурно општество. И трето, да ги насочи активностите на сите јавни институции кон евроатлантските интеграции како широк простор за приклучување кон европската заедница на државите и граѓаните и кон новите вредности на дигиталната ера на глобалното општество.

Остварувањето на овие цели налага темелно преиспитување на вкупната градба на јавните институции и прекинување на традицијата на нивно „реформирање“ кое, ставено под контрола на партиите што, во одреден период, ја имаат доминантната моќ на одлучување, се сведува на нивно приспособување кон краткорочните партиски цели. Преиспитувањето и „рестартирањето“ на институциите подразбира: темелни функционални анализи на одделните сектори на органите на државната управа и на јавните служби; статистирање на вистински уставни гаранции за ограничена извршна власт, независно судство и засилена контролна улога на Собранието во однос на извршната власт; поставување на стриктни и видливи ограничувања на можностите за мешање или за влијанија на политичките партии во дејствувањето на јавните институции и зајакнување, преку доследно спроведување на мерит-системот, на ефикасноста, транспарентноста и одговорноста на јавните институции и на јавните функции, кои треба да се добиваат и да се извршуваат врз принципите на компетентност и одговорност.

Литература

На кирилица:

Баруци, Арно. (2006). „Вовед во нововековната политичка филозофија“, Скопје.

Годишен извештај од Регистарот на бројот на вработениите во јавниот сектор, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, март 2019.

ЕПИ, анализа. (2012). „Прифаќање на европските норми – инерција во лимбо“, Скопје.

Камбовски, В., Каракамишева-Јовановска, Т., Ефремова, В. (2012). *Право на Европската Унија – од Париз до Лисабон*, Скопје.

Лајман, Мајкл Д., Потер, Гари В. (2009). *Организиран криминал*, четврто издание, Скопје.

Проект: „КОЛКАВ И КАКОВ ЈАВЕН СЕКТОР ИМАМЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?“ Анализа на карактеристиките на јавниот сектор во РМ, Следење на административната правда, Центар за управување со промени, Скопје 2017.

Хејвуд, Ендрју. (2009). „Политика“, Скопје.

На латиница:

Boin, Arjen, Christensen, Tom. (2008). *The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership, Administration & Society* Volume 40 Number 3 May.

Emerson, Michael and Noutcheva, Gergana. (2018). *Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared*, CEPS Working Document No 2018/06, July.

European Commission. Commission Staff Working Document, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Report 2015*, Brussels 10.11.2015 SWD (2015) final.

Haider, Huma. (2018). *Helpdesk Report Rule of law challenges in the Western Balkans*, 23 October, helpdesk@k4d.info

Hussein, D., Jermittiparsert, K. & Ahmad, P. (2019). *The Importance of the Rule of Law in Governance*, Journal of University of Raparin, 6(1).

Kemp, Walter. (2017). *Crooked Kaleidoscope Organized Crime in the Balkans*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Geneva.

Khan, Irene. (2017). *How Can the Rule of Law Advance Sustainable Development in a Troubled and Turbulent World?* Gonthier Memorial Lecture. Montreal, June 23.

Marović, Jovana, Prelec, Tena, Kmezić, Marko. (2019). *Strengthening the Rule of Law in the Western Balkans: Call for a Revolution against Particularism*, Policy Study January 2019 3 The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), Graz.

Samuelson, Paul A. (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics, 36 (4).

Živanović, Maja. (2019). *New Transparency Report Gives Balkan Countries Poor Scores*, BIRN, January 29, Belgrade.

World Justice Project. (2019). *Rule of Law Index*, online ed.

проф. д-р Румяна ЖЕЛЕВА *

СОЦИАЛНО ОТГОВОРНО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО И ИНОВАТИВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА УСТОЙЧИВА ИКОНОМИКА¹

Устойчивост и устойчиво развитие

Множеството дефиниции за устойчивост и устойчиво развитие ги прави трудни за интерпретация концепции. Още повече, че тези концепциите не са статични и се развиват наред със съвременната реалност с присъщите ѝ интензивни промени като технологични и комуникационни иновации, екологични предизвикателства и засилваща се непредсказуемост на процеси от всякакъв тип.

Говорейки за устойчивост и устойчиво развитие мнозина автори, използват неласкави определения като „безсъдържателна празна формула“, повдигат обвинения в „абстрактност и размитост“ и критикуват прекомерната употреба на „устойчивост като модна дума“ (Kliesow 2015; Schneider 2006: 12; Prexl 2010: 136;). Въпреки многобройната литература и продължаващия дебат в политиката и науката по темата за устойчивостта и устойчивото развитие и двата термина често водят до недоразумения или до трудности в разбирането.

* Associate Professor of Sociology at the Institute of Philosophy and Sociology at Bulgarian Academy of Sciences in Sofia.

¹ Тази статия представя много малка част от изследване на социално отговорното предприемачество в България в социологическа перспектива и на възможността чрез иновативни инструменти за отчитане и финансова прозрачност да се постигне устойчиво икономическо развитие и да се повиши качеството на публичните институции. Настоящият текст очертава само теоретичната рамка на въпроса, как е възможно устойчиво предприемачество и какви инструменти, въведени чрез политически подход „отгоре надолу“ (top down) са ефективни за развитието му.

От една страна, това се дължи на различните дефиниции, които се използват, а от друга - на факта, че устойчивостта е цел сама по себе си и следователно не може да се изключи определена форма на нормативност (Kliesow 2015:8).

Към по-конкретно дефиниране на понятието „устойчиво развитие“

Терминът е споменат за първи път по време на Световната конференция на ООН по околна среда в Стокхолм през 1972 г., но започва да се употребява по-често след доклада на норвежкия министър председател Гро Харлем Брундланд през 1987 г. („*The Brundtland report*“²).

В доклада на г-жа Брундланд понятието устойчиво развитие е определено като: „ ... *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*“ (Brundtland 1987).

Конференцията по околната среда и развитието в Рио през 1992 е следващ важен момент за научната и политическа дискусия върху концепцията за устойчиво развитие. От този момент нататък, идеята за устойчивост се превръщат в централен модел на политика за околната среда³. Устойчивостта става основна отправна точка за международните, а впоследствие и национални и местни (екологични) политики. Наред с екологията, сред основните елементи на политическия дебат са и предизвикателствата, породени от продължаващата урбанизация по света, демографските политики, бедността,

² Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future достъпен на <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

³ В тази статия няма да се спирам на причините, поради които екологията се оказва изключително централна тема за разбирането на устойчивостта, устойчивото развитие и устойчивото предприемачество. Важно е обаче да се отбележи, че това съвпада с предложената през 1997 от John Elkington концепция за *Triple Bottom Line (TBL)* или „3P: *People, Planet and Profit*“ в неговата книга „*Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of Twenty-First Century Business*“ (1997). John Elkington е световен авторитет в областта на корпоративната социална отговорност и устойчивото развитие.

(не)участието на гражданите и липсата на ефективност в използването на ресурсите. Възобновяват се и дискусиите за границите на икономическия растеж от 70те години. Поставя се основата за понататъшното фундаментално развитие на идеята за устойчивостта, която през следващите години да се утвърди като рамка за политика на развитие на всички нива (Kliesow 2015:11ff). След Доклада Брюндланд и конференцията в Рио фокусът се поставя върху трите измерения на устойчивото развитие: екология, икономика и социални въпроси (виж също Elkington: 1997).

Нов момент в разбирането на устойчивостта и устойчивото развитие отбелязва приетият през септември 2015 година нов пакет от глобални цели за периода 2015-2030. Той е по-известен като „Програма 2030 за устойчиво развитие: Да променим нашия свят“. Според ООН Програма 2030 очертава нова епоха в международното развитие. В нея са дефинирани 17 Цели за устойчиво развитие (ЦУР) и 169 задачи. Те наследяват осемте Цели на Хилядолетието за развитие (Millennium Development Goals – MDGs) от периода 2000-2015. Макар и да се смята, че Целите на Хилядолетието са отбелязали успех, той е ограничен и недостатъчен. За разлика от Целите на Хилядолетието новите цели за устойчиво развитие са продукт на най-широките консултации, провеждани някога в историята на ООН. Дискусиите преди формулирането на Целите за устойчиво развитие продължават две години и в тях се включени безпрецедентен брой участници. Новата програма интегрира икономическите, социалните и екологичните измерения на устойчивото развитие. Тя е уникална с това, че призовава за действия всички страни, бедни, богати и със средни доходи. Включва пет области от решаващо значение за човечеството: хората, планетата, просперитета, мира и партньорството. Глобалните цели са насочени към ключови бариери за постигането на устойчиво развитие като неравенството, неустойчивото потребление, остарелите модели за производство, неадекватната инфраструктура и липсата на достоен труд.

Цели за устойчиво развитие⁴
Цел 1. Изкореняване на бедността във всичките ѝ форми и навсякъде
Цел 2. Край на глада – постигане на продоволствена сигурност и по-добро хранене, стимулиране на устойчиво селско стопанство
Цел 3. Осигуряване на здравословен живот и насърчаване благосъстоянието на всички във всяка възраст
Цел 4. Осигуряване на приобщаващо и справедливо качествено образование и насърчаване на възможностите за обучение през целия живот за всички
Цел 5. Постигане на равенство между половете и равни права за всички жени и момичета
Цел 6. Достъп и устойчиво управление на води и канализация за всички
Цел 7. Осигуряване на финансово достъпна, надеждна, устойчива и съвременна енергия за всички
Цел 8. Стимулиране на траен, приобщаващ и устойчив икономически растеж, пълноценна и продуктивна заетост и достоен труд за всички
Цел 9. Изграждане на устойчива инфраструктура, насърчаване на приобщаваща и устойчива индустриализация и стимулиране на иновациите
Цел 10. Намалване на неравенството между и в рамките на държавите
Цел 11. Превръщане на градовете и селищата в приобщаващи, безопасни, адаптивни и устойчиви места за живеене
Цел 12. Осигуряване на устойчиви модели на потребление и производство
Цел 13. Предприемане на спешни действия за борба с изменението на климата и неговите последици ⁵
Цел 14. Опазване и разумно използване на океаните, моретата и водните ресурси за устойчиво развитие
Цел 15. Опазване, възстановяване и насърчаване на устойчивото използване на сухоземните екосистеми, устойчиво управление на горите, борба с разпространението на необработваемите площи, спиране и обръщане на процеса на деградация на земите и предотвратяване загубата на биологично разнообразие
Цел 16. Насърчаване на мирни и приобщаващи общества за устойчиво развитие, осигуряване на достъп до правосъдие за всички и изграждане на ефективни, отговорни и приобщаващи институции на всички равнища
Цел 17. Укрепване на средствата за изпълнение и възобновяване на глобалното партньорство за устойчиво развитие

⁴ Източник: Програмата на ООН до 2030 за устойчиво развитие.

⁵ В Програмата към тази цел има пояснение: „Като се отбелязва, че Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата е основният международен и междуправителствен форум за преговори относно глобалния отговор на изменението на климата“.

В своите заключения от 9 април 2019 година Съветът на Европейския съюз (ЕС) призовава за ускоряване на изпълнението на Програмата на ООН до 2030г и на нейните 17 цели за устойчиво развитие както в глобален план, така и във вътрешен. В същите заключения се посочва, че към 2019 година на равнището на ЕС все още няма цялостна и всеобхватна стратегия за изпълнението на ЦУР с очертани срокове, цели и конкретни мерки, която да интегрира целите за устойчиво развитие във всички съответни вътрешни и външни европейски политики⁶.

Устойчива икономика и устойчиво предприемачество

Необходимостта от устойчиво предприемачество се основава, от една страна, на Програмата на ООН до 2030 година. Цел 8 призовава пряко за устойчив, ефективен и инклузивен икономически растеж. Освен това тази цел е свързана с други цели на глобалния дневен ред: с цел 3 здраве, цел 4 образование, цел 5 равенство, цел 7 енергоснабдяване, цел 9 развитие на инфраструктурата, цел 11 устойчиво градско развитие, цел 12 модели на устойчиво потребление и производство, цел 13 изменение на климата.

Всяка държава е длъжна да представя доклад на всеки две години за напредъка, постигнат в изпълнението на Програмата на ООН за 2030 г. Освен това Европейският съвет, заедно с Европейската комисия, задължават държавите-членки да предприемат конкретни действия и също да докладват на всеки две години.

Без съмнение, предприемачеството е признато като основен двигател за икономическото и общественото развитие и като допринасящо в най-голяма степен за създаването на работни места, продукти и услуги (Greco and de Jong 2017: 4). Съществуват множество дефиниции за предприемачество (пак там: 5-6ff). Следвайки прегледа на теоретичните постановки и дефиниции на предприемачеството, който Greco and de Jong (2017:9-10) предприемат във вече посочения източник, в тази работа ще се придържам към следното общо определение: *the process that strives for innovation and/or value creation_and capture through opportunity spotting and development*,

⁶ Съвет по общи въпроси, 9 април 2019 г. достъпен на 6.12.2019 на <https://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/gac/2019/04/09/>

implying a more-or-less high degree of risk taking, due to its intrinsic uncertainty.

Какво представлява устойчивото предприемачество обаче? Можем да използваме TBL модела на John Elkington (1997) за устойчиво развитие за да обосновем, развием и в последствие да изследваме начина, по-който действат устойчивите икономически организации и предприемачи. В съответствие с триизмерния модел на трите “P” (от англ.) това, което идентифицира устойчивия предприемач е постигането на баланс на икономическата печалба (profit), социалната справедливост (people) и устойчивостта на околната среда (planet) чрез и в предприемаческото поведение (Hockerts and Wüstenhagen 2010).

Следователно, устойчивото предприемачество интегрира екологичния и социалния аспект в една предприемаческа практика, макар че много автори дават превес на единия от двата (Greco and de Jong 2017; Hockerts and Wüstenhagen 2010; Fellnhofer et al. 2014). Заслужава специален анализ изместването на интереса от екологията към социалната сфера, което с днешна дата се отбелязва от все повече автори (Greco and de Jong 2017; Bocken et al. 2015).

Корпоративната социална отговорност (КСО) често подменя или е възприемана като устойчиво предприемачество. Концепцията за КСО е свързана с обществените очаквания за бизнеса да се държи етично (York и Venketaraman 2010), а според Dyllick and Hockerts (2002: 131) *“Corporate sustainability can be defined as meeting the needs of a firm’s direct and indirect stakeholders (such as shareholders, employees, clients, pressure groups, communities), without compromising its ability to meet the needs of future stakeholders as well”*.

Има съществени доказателства, че организациите трябва да инвестират в КСО, за да станат по-конкурентни⁷. КСО може да приеме много форми и може в по-голяма или по-малка степен да бъде интегрирана в бизнес модела на всяка компания и верига и/или може да се отнася до дейността, която генерира по отношение на клиенти, служители, акционери, общности, околна среда и общество. Това означава, например, спазване на съответното национално и международно законодателство, зачитането на правата на човека и

⁷ Например по-нататък в текста ще стане въпрос за изследването на Wut and Ng (2015).

т.н. В съществуващата литература има тенденция към свързване на КСО или корпоративната устойчивост и прозрачност с големите фирми, а устойчивото предприемачество с малките и средните предприятия⁸.

Реалната цел на устойчивото предприемачество не е да произвежда дълготрайни продукти или услуги, а да създаде определено положително въздействие. Устойчивото предприемачество лежи “in between for-profit and not-for-profit, in between cash and cause. *The main goal of the business activity of the sustainable entrepreneurs should be ‘looking for prosperity’*”. (İyigün 2015: 1230). Pacheco et al. (2010: 471) дефинират устойчивото предприемачество като “*discovery, creation, evaluation, and exploitation of opportunities to create future goods and services consistent with the sustainable development goals*”.

Инструменти за устойчиво предприемачество

Wut and Ng (2015) оценяват устойчивото представяне на организацията чрез свързване на КСО с нарастването на оборота и ръста на печалбата. Те откриват положителна зависимост между КСО и нарастването на оборота и между КСО и ръста на печалбата в дългосрочен план, въпреки че не намират корелация между тях в краткосрочен план в период по-малко от две години.

Повратен момент в разбирането на устойчивото предприемачество и КСО е Директива 2014/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 година за изменение на Директива 2013/34/ЕС по отношение на оповестяването на нефинансова информация и на информация за многообразието в управлението на големи предприятия и групи⁹.

Един от основните елементи на директивата на ЕС е разширяване на одита на компаниите с нефинансови аспекти, което на практика допринася за осигуряване на финансова прозрачност и повишаване отчетността на икономическата дейност.

⁸ Hockerts and Wüstenhagen (2010) relate sustainable entrepreneurship to both small and large firms, identifying the key differences in the way the two approach sustainable entrepreneurship.

⁹ Текстът на директивата е достъпен на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

Директива 2014/95, която е в сила от 2017 г., е първата европейска стъпка, която изисква предприятия да предоставят задължително нефинансова информация в своите отчети и пренасочва вниманието им към инструменти за повече корпоративна прозрачност. Регламентът се отнася до информация както за екологична и социална устойчивост, така също и информация за служителите, правата на човека и борбата с корупцията и въпроси, свързани с подкупи, разкриването на информация за членовете на управляващите компаниите органи и др. под.

Според Европейската комисия новите правила следва да важат само за големи компании с над 500 служители. Възприетият подход гарантира, че административната тежест за предприемачите е сведена до минимум. От компаниите се изисква да разкриват кратка, полезна информация, необходима за разбиране на тяхното развитие, изпълнение, позиция и въздействието от тяхната дейност, а не напълно обобщен и подробен отчет. Освен това оповестяването може да бъде както на ниво група/веригата, а не от всеки отделен филиал/фирма. Директивата предоставя на дружествата значителна гъвкавост да разкриват съответната информация по начина, който смятат за най-полезен, или в отделен доклад. Компаниите могат да използват международни, европейски или национални насоки и инструменти, които считат за подходящи - например Глобалния договор на ООН, ISO 26000 или Германския кодекс за устойчивост.

Директивата предвижда по-нататъшна работа на Европейската комисията за разработване на насоки за компаниите, за да може да се улесни разкриването на нефинансова информация, като се вземат предвид настоящите най-добри практики, международните разработки и свързаните инициативи на ЕС. Очевидна е нуждата от такива насоки, особено в частта за използването на инструменти, чрез които да се оповестяват нефинансовите аспекти от дейността на компаниите.

Така например, Германският кодекс за устойчивост е международно приложим стандарт за докладване по теми, свързани с устойчивостта. Германският съвет за устойчиво развитие (RNE) приема Кодекса през 2011 г. след цялостен процес на предварителен преглед заедно със заинтересованите страни¹⁰. Той съдържа 20 критерия обединени в 4 групи: стратегия, управление, околна среда и

¹⁰ German Council for Sustainable Development www.sustainabilitycode.org

общество. Той е работещ инструмент и осигурява не само прозрачност на дейността и изпълнението на компаниите. На негова основа се осигурява сравнимост на резултатите, разпространение на добри примери, както и възможност за дискусия и сътрудничество между фирми с висока корпоративна устойчивост.

Германският кодекс за устойчивост 20 критерия на Кодекса за устойчивост	
СТРАТЕГИЯ	
01	Стратегически анализ и действие
02	Материалност
03	Цели
4.	Дълбочина на веригата на стойността
УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЦЕСА	
05	Отговорност
06	Правила и процеси
07	Контрол
08	Поощрителни схеми
09	Ангажиране със заинтересованите страни
10	Иновации и управление на продукти
ОКОЛНА СРЕДА	
11	Използване на националните ресурси
12	Управление на ресурсите
13	Емисии, свързани с климата
ОБЩЕСТВО	
14	Права на служителите
15	равни възможности
16	Квалификации
17	Права на човека
18	Корпоративно гражданство
19	Политическо влияние
20	Поведение, което отговаря на закона и политиката

Заключение

В заключение, трябва да се отбележи, че тъй като корпоративната социална отговорност (КСО) утвърдено се разбира като модел на поведение, при който компаниите включват социални и екологични проблеми в своите бизнес операции и във взаимодействието си със заинтересовани страни на доброволни начала, то тя допринася в най-голяма степен за устойчива икономика и устойчиво ико-

номическо и обществено развитие. Въпреки, че КСО трябва да бъде водена от компаниите, правителствата могат и следва да играят поддържаща роля чрез политически мерки и подходящо законодателство.

Нещо повече, смятам и това е тезата на моята работа и моето изследване върху устойчивата икономика: когато става въпрос за устойчиво развитие, устойчиво предприемачество и устойчиво бизнес-дейност на компаниите, супранационалната регулация като тази на европейско равнище е по-ефективна и в голяма степен може да допринесе за по-успешното имплементиране в националните бизнес-практики на законодателство, подкрепяща високите екологични, икономически и социални стандарти. Това би било особено ефективно, ако този top-down подход на регулация се съчетае с новаторски работен метод на многостепенно управление, когато така наречената ownership на процеса се поеме съвместно от всички партньори на доброволна, приобщаваща и равна основа. При такова развитие най-добрите и най-прозрачно опериращи европейски компании ще поемат лидерството в дебата за КСО и за устойчивото предприемачество и ще могат да допринесат за разпространение на устойчивия модел, който следват защото е не просто обществено приеман и високо ценен, а защото е успешен в дългосрочен план.

Използвана литература:

- German Council for Sustainable Development (2019). A Guide to the Sustainability Code. Guidance for first-time users.
- Bocken, N.M.P., S.W.Short, P. Rana, and S. Evans (2014): A literature and practice review to develop sustainable business model archetypes. *Journal of cleaner production*, 65: 42-56.
- Brundtland, G. (1987): UN Brundtland Commission Report. Our Common Future.
- Carini C., L. Rocca, M. Veneziani and Cl. Teodori (2018): Ex-Ante Impact Assessment of Sustainability Information—The Directive 2014/95, In: *Sustainability*. MDPI 2018, 10, 560.
- Dyllick, T. and Hockerts, K., 2002. Beyond the business case for corporate sustainability. *Business strategy and the environment*, 11(2): 130-141.
- Greco A. and G. de Jong (2017): Sustainable entrepreneurship: definitions, themes and research gaps. In: *University of Groningen Working papers*.
- Elkington, J. (1997): „Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of Twenty-First Century Business“.

- Hockerts, K. and Wüstenhagen, R. (2010): Greening Goliaths versus emerging Davids—Theorizing about the role of incumbents and new entrants in sustainable entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, 25(5), pp.481-492.
- İyigün, N.Ö., 2015. What could entrepreneurship do for sustainable development? A corporate social responsibility-based approach. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195: 1226-1231.
- Kliesow, M. (2015). „Die Praxis nachhaltiger Stadtentwicklung in Europa. Zukunftsfähiges Modell für jederman oder elitäres Privileg?“
- Pacheco, D.F., T.J. Dean and D.S. Payne (2010): Escaping the green prison: Entrepreneurship and the creation of opportunities for sustainable development. *Journal of Business Venturing*, 25(5): 464-480.
- Prexl, A. (2010): Nachhaltigkeit kommunizieren – nachhaltig kommunizieren. Analyse des Potentials der Public Relations für eine nachhaltige Unternehmens- und Gesellschaftsentwicklung. Wiesbaden.
- Schneider, H. (2006): Nachhaltigkeit als regulative Idee in der geographischen Stadt- und Tourismusforschung. Münster.
- TRANSFORMING OUR WORLD:THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Accessible at https://devedu.eu/wp-content/uploads/UNA_transforming.pdf
- Wut, T.M. and Ng, A.W. (2015): World Conference on Technology, Innovation and Entrepreneurship CSR Practice and Sustainable Business Performance: Evidence from the Global Financial Centre of China. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195: 133-141.
- York, J.G. and Venkataraman, S. (2010): The entrepreneur–environment nexus: Uncertainty, innovation, and allocation. *Journal of Business Venturing*, 25(5): 449-463.

акад. Таки ФИТИ*
проф. д-р Владимир ФИЛИПОВСКИ**

**КОНЦЕПТОТ ЗА ПРИМАРНОТО ЗНАЧЕЊЕ
НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ЕКОНОМСКИОТ РАСТ
(Компаративна анализа за квалитетот на институциите
во Северна Македонија и Бугарија)**

Вовед

Првиот дел на овој труд е посветен на новите теоретски придонеси кои ги елаборираат врските меѓу квалитетот и ефикасноста на институциите и динамиката на економскиот раст и укажуваат на примарното значење на институциите за растот и развојот на современите општества и на нивните економии. Вториот дел на трудот дава компаративна анализа за квалитетот на институциите во Република Северна Македонија и Бугарија. Претставниците на новата институционална економија тврдат дека силните и кредибилни институции претставуваат фундаментална причина за долгорочниот економски раст – за растот на потенцијалниот БДП на современите економии. Во трудот посебно се елаборирани каналите преку кои институциите ги испорачуваат своите ефекти врз динамиката и квалитетот на економскиот раст – поттиците за продуктивно инвестирање, алокацијата на ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба, креирање на дејството врз распределбата на доходот и одржливоста на растот и сл. Авторите сметаат дека владеењето на правото и, пошироко, доброто владеење (governance) се покажуваат како посебно значаен фактор за квалитетот на институциите. Сепак, фокусот на анализата во овој труд е врз економските аспекти

* Претседател на Македонската академија на науките и уметностите.

** Редовен професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“.

на проблематиката. Трудот е структуриран во неколку поглавја. Првото поглавје ги елаборира различните пристапи со кои се објаснуваат диспаратите во степенот на економската развиеност меѓу одделните земји. Второто поглавје е сосредоточено врз анализа на аргументите кои одат во прилог на тезата за примарното значење на институциите за економскиот раст. Третото поглавје упатува на врските на релација владеење (governance) – квалитет на институциите – економски раст. Во четвртото поглавје, посебно внимание им се обрнува на концептите за заробена држава и *de jure* и *de facto* политичката моќ, кои објаснуваат зошто институциите тешко се менуваат. Во петтото поглавје, врз основа на индикаторите на Светска банка и на ЕУ, дадена е компаративна анализа на квалитетот и на ефикасноста/неефикасноста на институциите во Република Северна Македонија и во Бугарија.

1. За факторите кои го детерминираат економскиот раст и причините за разликите во степенот на економската развиеност меѓу земјите

Ойшїй їрїсїай

Зошто некои земји се богати, а други сиромашни? Зошто некои земји осигуруваат брз економски раст и развој, а други се соочени со стагнантни стапки на раст? Кои се најзначајните фактори кои детерминираат толку големи разлики во степенот на економската развиеност помеѓу националните економии, во рамките на светската економија? Ова се круцијални прашања на теоријата и политиката на економскиот раст и развој.

Трите големи влијателни теории за економскиот раст – неокејнзијанскиот Харод-Домаров модел за економскиот раст, неокласичниот модел за економскиот раст на нобеловецот Роберт Солоу и ендегените модели на економскиот раст на нобеловците Пол Ромер и Роберт Лукас, како основни детерминанти на економскиот раст ги идентификуваат: разликите во штедењето и инвестициите (во физички и човечки капитал), разликите во вкупната факторска продуктивност и разликите во примената на технолошките иновации, респективно (Acemoglu, Johnson and Robinson 2005; Фити 2019). Споменативе фактори, од своја страна, условуваат разлики во продуктивноста, а со тоа и во динамиката на економскиот раст меѓу одделните земји (економии). „На одреден начин е лесно да се објаснат овие

големи разлики во нивото на животот. Експликацијата е во еден единствен збор: *продуктивноста*“ (Mankiw 1998: 653).

Другиот пристап, кој се обидува да ги објасни разликите во динамиката на растот и во доходот по глава на жител меѓу одделните земји, е врзан со *хипотезата за географијата*.

„*Хипотезата за географијата*, која има многубројни следбеници и во популарната имагинација и во академските кругови, поддржува дека географијата, климата и екологијата на општеството влијаат и врз технологијата и врз поттиците на неговите жители. Таа ги потенцира силите на природата како примарен фактор за сиромаштијата на луѓето“ (Acemoglu 2003: 27).

Споменативе пристапи, очевидно, не ги земаат предвид или малку им обрнуваат внимание на разликите во институциите како значаен фактор за економскиот прогрес на земјите.¹¹

Хипотезата за институциите како многу значаен фактор со помош на кој може да се објаснат разликите во достигнатиот степен на економската развиеност, особено доби значење со појавата на новата институционална економија, а во нејзини рамки и на трудовите на нобеловецот Даглас Норт кој тврди дека факторите, за кои се смета дека се главни детерминанти на растот (акмулацијата на капиталот, образованието, иновациите, економиите од обем и сл.), не се причини за растот, туку дека тие самите претставуваат раст, односно еден вид манифестација на растот (North and Thomas 1973). Фактички, Норт тврди дека добрите институции, т. е. Воспоставувањето на ефикасни институционални аранжмани кои ги поттикнуваат иновациите, економиите од обем и го осигуруваат доброто функционирање на пазарите, се фундаментална причина за економскиот раст (Menard and Magy 2011). Новата институционална економија, која денес се јавува како еден вид алтернатива на доминантните макро-економски школи, добива сè поголем број приврзаници.¹²

¹¹ Овде е интересно да напоменеме дека некои од претставниците на класичната економска мисла, посебно Адам Смит (таткото на економијата) и Џон Стјуарт Мил, тврдеа дека добрите економски институции се причина за економскиот просперитет. И претставниците на највлијателните теории на економскиот раст, исто така, го потенцираат значењето на институциите за долгорочниот економски раст (види: Solow 1998; Romer 1998).

¹² Други автори укажуваат дека постои и трет пристап за објаснување на разликите во доходот помеѓу богатите и сиромашните нации во светот, а тоа е *меѓународната трговија* (Rodrik and Subramanian 2003). Со користење на економетриски методи, односно на регресивна анализа, а потпирајќи се врз поновите трудови и испитувања на Акемоглу, Џонсон и Робинсон, како и на Франкел и

2. Институциите и економскиот раст – за примарното значење на институциите за економскиот раст

Дефинирање и ојфај на институциите

Постојат различни пристапи при *дефинирањето* на терминот институции (Edison 2003: 36). Даглас Норт ги дефинира институциите како формални и неформални правила за управување со меѓучовечките односи, односно како севкупност на норми со кои се регулираат меѓучовечките односи. Според Норт, институциите и нивниот развој, на долг рок, активно влијаат врз економските перформанси на општествата. Други дефиниции институциите ги поимаат како специфични организациски ентитети, процедури и регулаторни рамки. Најверојатно, најзастапена дефиниција за институциите е онаа што инсистира на нивната поврзаност со ***својеној на заштитата на својственичките права, својеној на владењето на правото и својеној на распротранетоста на корупцијата.***

Се разбира дека во современите општества постои широка палета на разновидни институции. Меѓутоа, кога е во прашање *ојфајот* на институциите, треба да се има предвид фактот дека за економскиот раст и за економскиот развој особено се значајни четири типа институции (Rodrik and Subramanian 2003: 31):

- *институции одговорни за креирањето, создавањето на пазарната економија (market – creating institutions)* – овде, во прв ред, станува збор за институциите кои ги штитат сопственичките права и кои го осигуруваат извршувањето на договорите. Тие најдиректно се врзани со инвестициите и со развојот на претприемништвото. Доколку овие институции се слаби, пазарот речиси и не постои или функционира сосема лошо. Не е тешко да се заклучи дека авторите овде, во прв ред, мислат на судските институции, односно на целокупниот судски систем;
- *институции одговорни за регулацијата (економска и оштетена – Т. Ф.) (market regulating institutions)* – овде спаѓаат институциите за државна, владина регулација на домените на

Ромер, авторите утврдиле дека постои комплексна каузалност помеѓу три фактори (институциите, географијата и меѓународната трговија) кои го детерминираат богатството на нациите (Rodrik and Subramanian 2003: 31–33). Затоа, овој пристап уште се нарекува *интеграциски*.

пазарниот неуспех, како што се екстерналиите (негативните и позитивните екстерналии), природните монополи поврзани со економиите од обем, асиметричните информации итн. Во овие домени, пазарот лошо функционира и не може ефикасно да ги разрешува проблемите. Затоа е неопходна владина регулација. Типични примери се регулаторните агенции во областа на телекомуникациите, транспортот, финансиските услуги и сл.;

- *институции одговорни за стабилизација на пазарот (market-stabilizing institutions)* – овие институции се одговорни за одржување на макроекономската стабилност, односно за одржување на висока ценовна стабилност (ниска инфлација), ублажување на цикличните движења (инфлациските и рецесивните движења) и способност на системот за справување со финансиските кризи. Тука спаѓаат централната банка, режимот на девизниот курс, буџетот и фискалните правила;
- *институции одговорни за легитимизација на пазарот (market-legitimizing institutions)* – овие институции се одговорни за социјалната заштита и социјалното осигурување на граѓаните, за ефектуирање на прераспределбата на доходот и за релативизирање на социјалните конфликти. Овде се вклучуваат пензискиот систем, шемите за помош во случај на невработеност и другите социјални фондови.

Од што произлегува примарното значење на институциите за економскиот раст?

Постојат многубројни аргументи кои упатуваат на големото значење на институциите, на нивниот квалитет, нивниот кредибилитет и на нивната ефикасност за динамиката и квалитетот на економскиот раст и развој. Овие аргументи, фактички, упатуваат на трансмисиониот механизам преку кој институциите имаат силно влијание врз економскиот просперитет?

Во продолжение, во најсинтетичка форма ги презентираме аргументите за примарноста на инвестициите за економскиот раст, кои доаѓаат од проминентни автори од оваа област.

Според Акемоглу, Џонсон и Робинсон, економските институции се фундаментални за динамиката на растот бидејќи:

- влијаат врз поттиците на економските субјекти за инвестирање во машини, човечки капитал и технологии;

- го помагаат алоцирањето на ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба (Acemoglu 2003; Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson 2005);
- покрај влијанието врз големината на аутпутот, институциите влијаат и врз распределбата на доходот;
- добрите и силни институции ги осигуруваат клучните елементи за економски просперитет: прифаќање на словото на законот, фискална дисциплина, отвореност за тргување и приватна сопственост (Meltzer 2003);
- правилата и институциите ја сочинуваат заднината на економијата бидејќи „пазарите не егзистираат во вакуум; владата е таа која ги структурира пазарите и ги поставува правилата и регулацијата“ (Stiglitz 2016: 23). Нобеловецот Стиглиц истакнува дека поранешните социјалистички земји веќе јасно го препознаваат значењето на институциите за економскиот раст.

Во продолжение ќе го прокоментираме значењето на одделните економски институции за прогресот на општествата.

Институциите задолжени за државна (владина) регулација се директно поврзани со т.н. домени на пазарен неуспех. Имено, познато е дека пазарот, како ефиксен механизам за алокација на ресурсите кон точките на нивната најпродуктивна употреба, не е секогден. Постојат домени на економска активност во кои пазарот не може успешно да ги разрешува проблемите. Типични примери се егзистенцијата на природни и комерцијални монополи, егзистенцијата на екстерналии (позитивни и негативни), егзистенцијата на асиметрични информации итн. Во сите наведени случаи, пазарот лошо функционира и бара владина интервенција, односно регулација. Последиците од различните состојби на пазарен неуспех се различни. На монополот му е иманентно ограничувањето на производството на добра и услуги со цел цената да се одржи на високо ниво. Тоа, од општествен аспект, имплицира неефикасност, односно нерационално користење на расположливите капацитети. Притоа, кај природните монополи постои тенденција за зголемување на цената на добрата и услугите без, притоа, да се зголеми квалитетот на добрата и услугите. Последиците ги чувствуваат и граѓаните, кои плаќаат високи цени за добрата и услугите кои ги осигуруваат природниот монопол и бизнисите чии трошоци за производство растат поради високите цени (на пример, на телекомуникациските услуги, комуналните услуги, авионскиот транспорт итн.). Затоа, природните мо-

нополи мора да бидат предмет на ефикасна владина регулација со користење различни пристапи: контрола на цените на добрата и услугите, пропишување услови за влез во секторот, пропишување стандарди за квалитет, сигурносни стандарди, стандарди за заштита на здравјето на потрошувачите и на вработените во претпријатијата со карактеристики на природен монопол, дерегулација на дејноста и приватизација на природните монополи итн. Комерцијалните монополи, доколку ја злоупотребуваат пазарната моќ, ја ограничуваат конкуренцијата (таа е мотор на економскиот прогрес) и го оневозможуваат развојот на претприемништвото. Владата нив ги регулира преку антимонополистичките законодавства. Кај негативните екстерналии, како што е случајот со загадувањето на човековата околина, доаѓа до сериозно оштетување на дел од расположливите ресурси (обработливото земјиште, водите, шумите) и до загрозување на здравјето на луѓето. Затоа, во овој случај, општествените трошоци се поголеми од приватниот трошок на претпријатието – загадувач, токму за износот на екстерналиите. Современите влади го регулираат овој тип екстерналии со различни пристапи: директна владина контрола, интернализација на екстерналиите преку воведување даноци за испуштање штетни материи, т.н. Пигуеви даноци (Pigovian tax) и сл. (Mankiw 2004: 213–218). Феноменот на асиметрични информации (состојба на пазарите, кога продавачите и купувачите поседуваат различни информации за карактеристиките на добрата и услугите, кои се предмет на купување и продавање) го креираат проблемите на неповолно избирање и на морален hazard и го оневозможуваат нормалното функционирање на многу сегменти на пазарот – пазарот на осигурување, пазарот на кредити, пазарот на труд, а тоа креира сериозни проблеми и во доменот на корпоративното управување (principal agent problem). Владите денес настојуваат да ги ублажат проблемите во функционирањето на пазарите со асиметрични информации, со користење различни методи: праќање на пазарни сигнали (market signaling), солуции базирани врз репутација на фирмите, солуции базирани врз договори, плати за ефикасност итн.

Институциите задолжени за стабилизација на пазарот имаат посредно влијание и врз економскиот раст и развој. Тие институции *де факто* треба да осигураат макроекономска стабилност како битна претпоставка за одржлив раст. Овие институции, во прв ред, буџетот и централната банка, се одговорни за рационално управување со агрегатната побарувачка и за одржување на високата ценовна стабилност, за здрави пари, за ублажување на последиците од економските циклуси (рецесиите, кога економиите функцио-

нираат под својот потенцијал и доаѓа до висока невработеност и нерационално користење на другите расположливи ресурси и експанзии, кога живата економска активност може да доведе до неконтролирана инфлација), за превенција на финансиските кризи кои може да имаат тешки последици не само за земјите кои се погодени од нив туку, поради нагласените процеси на глобализација, и за земјите во поширокиот регион, па и за светската економија во целина и сл.

Институциите, кои го осигуруваат легитимитетот на пазарот, повторно се поврзани со некои од домените на пазарниот неуспех. Таков е, на пример, случајот со постоењето на неправедна и општествено нетолерантна распределба на доходот, која е иманентна за пазарните економии и која може да биде извор на нагласени социјални тензии кои се негативно корелирани со динамиката на економскиот раст. Современите држави го регулираат овој проблем со даночната политика, т. е. со соодветно комбинирање на основните даночни принципи – даночниот капацитет на обврзниците *vis a vis* ефикасноста од оданочувањето. Другиот аспект на проблемот на овој вид институции се однесува на социјалната сигурност на граѓаните, т. е. на социјалните трансфери за невработеност и на стабилното функционирање на социјалните фондови, во прв ред, на пензиските и здравствените фондови (нивна сигурна алиментација, заштита и зголемување на вредноста на нивниот капитал итн.).

Погоре се обидовме да укажеме на основните линии на корелираност на трите вида институции со стапките на економскиот раст. Поновите испитувања во оваа област се базираат врз користењето на економетриските модели низ кои е можно, барем апроксимативно, да се квантифицираат ефектите што произлегуваат од квалитетот на институциите за динамиката на растот на економиите. Испитувањата на Едисон покажаа сигнификантно влијание на институциите врз доходот на економиите, врз стапките на економскиот раст, врз стабилноста на растот и врз степенот на имплементационост на економските политики (Edison 2003: 35–37).¹³

¹³ Резимирано изнесено, неговите заклучоци се следни: зголемувањето на актуелниот просечен квалитет на институциите во Супсахарска Африка, до нивото на институциите во поразвиените земји на Азија, би го зголемил *per capita* доходот на супсахарските африкански земји за 80; во просек, зголемувањето на квалитетот на институциите во Камерун за една стандардна девијација во однос на просечниот квалитет на испитуваните земји, застапени во примерокот (во него се вклучени Среден Исток и Турција, поразвиените земји на Азија и Латинска

Поаѓајќи од ваквите сознанија, многу земји во раните деведесетти години на минатиот век извршија значајни реформи на институциите вклучувајќи ги тука и институциите одговорни за имплементирање на клучните макроекономски политики – фискалната и монетарната. Во стручниот извештај на Шведската кралска академија на науките, по повод доделувањето на Нобеловата награда за економија за 2004 година (наградата им е доделена на Фин Кидланд и Едвард Прескот), се констатира дека новите лауреати се заслужни за инстистирањето за воведување долгорочни правила за водење на фискалната и на монетарната политика, со што, фактички, ја инспирираа економската наука да му посвети особено внимание на значењето на институциите во оваа сфера. Врз оваа основа, многу земји во светот (Нов Зеланд, Шведска, Велика Британија и други) ја засилија независноста на централната банка и се определија за „различни видови однапред специфицирани цели поврзани со ценовната стабилност“. Сознанијата за значењето на институциите беа користени и при воспоставувањето на Европската централна банка (The Royal Swedish Academy of Sciences, 11 October 2004).

3. Владеењето (governance) и квалитетот на институциите

Постои нагласено позитивна корелација помеѓу владеењето (governance) и квалитетот и ефикасноста на институциите и динамиката на економскиот раст. Упатувајќи на поновите емпириски анализи кои се занимаваат со мерење на *квалитетот* на институциите, Едисон вели дека обично се потенцираат три значајни индикатори: *прво*, квалитетот на управување вклучувајќи ги тука степенот на корупција, политичките права, ефикасноста на јавниот сектор и квалитетот на владината регулација; *второ*, степенот на правната заштита на приватната сопственост и, *трето*, лимитите, односно ограничувањата на политичките елити (Edison 2003). Поконкретно говорејќи, според методологијата на Светска банка (World Bank Policy Rese-

Америка и Кариби), би ја зголемило стапката на пораст на бруто-домашниот производ по глава жител во Камерун, просечно годишно за 1,4 процентни поени; подобрите институции ја намалуваат нестабилноста на економскиот раст. Секое подобрување на квалитетот на институциите за една стандардна девијација ја намалува нестабилноста на растот за 25 %; добрите економски политики бараат и добри институции – во спротивно, слабите институции ги редуцираат шансите за имплементација и на најдобрите политики или, во најмала рака, ја намалуваат ефикасноста на политиките.

arch, Working Paper, No 5430), квалитетот на институциите се мери со т.н. Worldwide Governance Indicators (WGI), кој се добива со интегрирање на неколку значајни поиндикатори, поврзани со институциите: а) *гласање и одговорност* – поиндикатор кој покажува во колкава мера во земјата се овозможени слободни избори, избори без политички притисоци и во колкава мера е осигурена слободата на говорот и на медиумите; б) *политичка стабилност и отсуство на насилство*; в) *владина ефективност* која ги мери квалитетот и кредибилитетот на владините услуги и политики; г) *квалитетот на регулаторниот систем* кој упатува на способноста на владината регулација (економска и општествена) да ги ублажува т.н. домени на пазарен неуспех; д) *владеењето на правото*, кое упатува на довербата што ја имаат субјектите во правниот систем, во заштитата на сопственичките права, т. е. во квалитетот и ефикасноста на судскиот систем; е) контрола на корупцијата, во сите нејзини форми, т. е. облици на манифестирање, која го мери степенот на злоупотреба на јавната моќ за остварување лични и партиски интереси (worldbank.org/data-worldwide-governance-indicators, 1996–2015). Ако се анализираат поопстојно споменативе индикатори и поиндикатори, кои ги обликуваат, можно е да се изведат неколку релевантни заклучоци:

Прво, институциите одговорни за креирањето, создавањето на пазарната економија (market-creating institutions), т. е. судските институции и целокупниот судски систем, најнепосредно се поврзани со заштитата на сопственичките права и со ефикасното извршување на договорите, а со тоа и со поттиците за инвестирање и за развој на претприемништвото. Акемоглу укажува на неколку значајни аспекти на ова прашање (Acemoglu, 2003): а) добрата заштита на сопственичките права ги охрабрува инвестициите во машини, човечки капитал и технологии; б) добрата заштита на сопственичките права ги оневозможува моќните групи (политичките елити и бизнис-елитите) да го експроприраат доходот и да ги присвојуваат инвестициите на другите луѓе; в) добрата заштита на сопственичките права им осигурува еднакви можности на луѓето да инвестираат, особено во човечкиот капитал, и активно да партиципираат во економската активност на земјата.

Второ, корупцијата е голем проблем за многу земји во светот, а нејзиното спречување е во најдиректна врска со владеењето на правото. Каналите преку кои корупцијата ги испорачува негативните ефекти врз динамиката на економскиот раст се многубројни и, во основа, доброелaborирани во економската литература. Најсинтетички гледано: корупцијата (преку подмитување на високи владини

функционери, јавни службеници, регулатори – т.н. rent-seeking) ги зголемува трошоците за инвестирање и, воопшто, трошоците за работење на фирмите, и ги дестимулира продуктивните инвестиции – во машини, технологија, човечки капитал; стимулира неефикасност во економијата бидејќи фирмите, кои преку коруптивната практика лесно добиваат големи тендери, т. е. јавни набавки, воопшто не се фокусирани на зголемувањето на квалитетот во работењето и на рационалното користење на ресурсите; го дестимулира инвестирањето на странските фирми со висока репутација, ги намалува приливите во буџетот на земјата (преку евазија, преценување на вредноста на тендерите и сл.).

Трето, владеењето на правото е од извонредно значење за реформата на институциите, т. е. за креирање силни, ефикасни и кредибилни институции. Имено, ако добро се проанализираат подиндикаторите врз основа на кои се пресметува Worldwide Governance Indicators (WGI), лесно е воочливо дека сите тие се во најнепосредна врска токму со владеењето на правото.

4. Зошто институциите тешко се менуваат?

Акемоглу и Робинсон подетално ги испитуваат врските помеѓу *економските институции, политичката моќ и политичките институции*. Нивниот заклучок е дека економските институции имаат силно влијание не само врз инвестициите во физичкиот капитал, во човечкиот капитал, во технологијата и во организацијата на производството, туку и врз распределбата на доходот меѓу индивидуите и меѓу различните социјални групи во општеството. Токму поради тоа, не треба да се очекува дека сите индивидуи и социјални групи ќе бидат задоволни од постојниот сет на економски институции и дека сите подеднакво ќе ги преферираат постојните институции. Ваквата состојба детерминира конфликт на интереси меѓу луѓето во изборот на институциите, а изборот, во голема мера, зависи од политичката моќ на различните групи во општеството. Оттука, може да се заклучи дека карактеристиките и изборот на економските институции се дел од политичкиот процес во земјите и се нераскинливо поврзани со карактерот и на политичките институции. Следниот логичен заклучок е дека корелираноста на институциите со економскиот раст и развој и со распределбата на плодовите од растот и на економската моќ, креира „централен механизам на перзистентност“ (Acemoglu and Robinson 2008), т. е. институциите

(и економските и политичките) бавно се менуваат. Ова објаснува и потврдува зошто реформите на институциите се тежок, комплексен, а понекогаш и иреверзибилен процес – примерот на Бугарија покажува дека реформите на институциите одеа добро до приемот на земјата во ЕУ, а потоа нивниот квалитет и ефикасноста повторно се влошија (Димитров 2017). Сè ова упатува на констатацијата дека моќните политички и економски елити во општеството често ги „заробуваат“ институциите обезбедувајќи, на тој начин, силно влијание врз формулирањето на политиките и врз правилата на игра во нивен, сопствен интерес. Ова е суштината на концептот за *заробена држава – state capture*. Притоа, предмет на *state capture* се парламентот, владата, но и други институции – посебно, регулаторните институции, а субјектите на заробената држава (*state capture*) се индивидуални политичари, политички партии, бизнис-групи и сл. Нивната логика на дејствување е *L'etat s'est nous*, а нивната тактика е создавање конфузија во разбирањето и разграничувањето на личниот од општествениот интерес (Priebe 2019). Моќта на елитите да го попречуваат процесот на реформирањето на институциите се објаснува и преку концептот за егзистенција на *де јуре* и *де факто* *йолитичка моќ*. Да претпоставиме дека во една земја, подолг временски период, на власт е една политичка партија и една политичка елита со слаб демократски капацитет и дека таа успеала комплетно да ги партизира институциите и да ги подреди на теснопартиските политички и економски интереси. Додека таа е на власт, таа има и *де јуре* и *де факто* политичка моќ и ги спречува реформите на институциите. Ако партијата ги изгуби изборите во некој од наредните изборни циклуси, таа *де јуре* ја изгубила политичката моќ. Но, тоа не мора да значи дека таа ја изгубила и својата *де факто* политичка моќ. Напротив, ако за време на владеењето се создала економски силна елита, која, можеби, дел од своето богатство го стекнала и на нелегален начин, преку корупција, *rent-seeking*¹⁴, притисоци за преземање на фирми и сл., и се здружила со дел од политичките моќници во земјата, нејзината *де факто* политичка моќ постои и понатаму и може да претставува сериозна пречка за спроведување радикални институционални реформи. „Генералната лекција е дека про-

¹⁴ Терминот *rent-seeking*, во економијата е поврзан со „...обидите (на елитите – авторите) да присвојат значаен дел од националниот економски колач, во спротивност со создавањето на богатството“, и понатаму, „експлоатацијата инхерентна за натпросечните ренти, всушност, ја слабее економијата...“ (Stiglitz 2019: xxiv).

мените на институциите, кои влијаат врз дистрибуцијата на *де јуре* политичката моќ, мора да бидат надополнети со промени во изворите на *де факто* политичката моќ на елитата и со редукција на бенефициите кои политичките функционери ги поседуваат во интензивирањето на нивното користење на *де факто* политичката моќ (на пример, користење на парамилитантни групи, поткупување, корупција итн.“ (Acemoglu and Robinson 2008: 19–20).

5. Компаративна анализа на квалитетот на институциите во Република Северна Македонија и во Бугарија

А) Индикаторите за (квалитетот на) владеењето (World Governance Indicators) на Светска банка

Индикатори за квалитетот на владеењето (ИКВ) (World Governance Indicators) (WGI) се индикатори изработени во рамките на Светска банка, со помош на кои се мерат достигнатите нивоа на различните димензии на квалитет на институциите кои го конституираат системот на економското владеење (economic governance) во една земја. Статистичката основа за изработка на ИКВ (WGI) се многубројните анкети на домаќинствата и на фирмите, податоците од организациите кои изработуваат деловни информации, невладините организации и организациите од јавниот сектор.

Шесте димензии на квалитетот на институциите се дефинирани на следниов начин:

1. Владеење на правото
2. Политичка стабилност и отсуство на насилство
3. Квалитет на регулаторната рамка
4. Ефикасност на владата (државата)
5. Контрола на корупцијата
6. Гласност и отчетност.

Притоа, на секоја земја ѝ е доделен ранг во опсег 0 – 100, при што повисокиот ранг значи дека земјата има повисок квалитет на институциите. Нумеричката вредност на рангот покажува во кој перцентил спаѓа дадена земја, при што највисокиот перцентил има опсег на вредности 91 – 100. Во нашата земја, ние ги користевме нумеричките вредности за рангот на Република Северна Македонија и Бугарија.

Временскиот хоризонт на нашата анализа е периодот 2002 – 2018, т. е. безмалку две децении. Но, тој период е поделен на три потпериоди. Првиот потпериод е 2002 – 2006, тоа се пет години кои му претходат на пристапувањето на Бугарија во ЕУ. Вториот потпериод 2007 – 2011 е периодот што ги опфаќа годините кога Бугарија станува членка на ЕУ (2007) и тоа се пет години во кои се концентрирани два макроекономски шока: Глобалната финансиска криза и Фискалната криза во ЕУ. Третиот потпериод 2012 – 2018 е седумгодишен период на релативно стабилизирање и закрепнување од последиците од негативните макроекономски шокови. За секој од трите потпериоди пресметавме едноставен просек од годишните нумерички вредности за рангот на двете земји.

1. Владеење на правото (rule of law):

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги рефлектира перцепциите за обемот во кој субјектите имаат доверба во и се потчинуваат на правилата на општеството, а посебно, во врска со квалитетот на: спроведувањето на договорите, сопственичките права, полицијата, судовите, како и со веројатноста да се случуваат злосторства и насилство“.

Табела 1: Индикатор за владеење на правото во Македонија и Бугарија, во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	40,02	45,42	48,09
БГ	50,24	53,04	53,28
ЈАЗ: МК – БГ	-10,22	-7,62	-5,19

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Според податоците во табела 1 за индикаторот за владеење на правото, во сите три потпериоди, нивото на владеење на правото е малку пониско во Република Северна Македонија отколку во

Бугарија. Но, негативниот јаз за Република Северна Македонија се намалува со текот на времето, т. е. се преполовува во третиот во однос првиот потпериод.

2. Политичка стабилност и отсуство на насилство (political stability and absence of violence):

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги мери перцепциите за веројатноста на настанување политичка нестабилност и/или политички мотивирано насилство, вклучувајќи и тероризам“.

Табела 2: Индикатор за политичка стабилност и отсуство на насилство во Македонија и Бугарија, во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	19,64	30,93	37,92
БГ	53,57	56,39	53,87
ЈАЗ: МК – БГ	-33,93	-25,46	-15,95

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Според податоците во табела 2, индикаторот за нивото на политичката стабилност и отсуството на насилство е многу низок во Република Северна Македонија, т. е. најнизок ранг во однос на сите останати индикатори. Во споредба со Бугарија, негативниот јаз за Македонија е особено изразен, иако негативниот јаз се намалува, т. е. се преполовува во последниот, во однос со првиот потпериод. Сепак, во случајот на Македонија, ова е полето на институционалните реформи каде што прогресот е релативно најслаб.

3. Квалитет на регулаторната рамка (regulatory quality):

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги рефлектира перцепциите за способноста на владата да

формулира и да имплементира здрави политики и регулативи, кои овозможуваат и промовираат развој на приватниот сектор“.

Табела 3: Индикатор за квалитет на регулаторната рамка во Македонија и Бугарија, во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	49,82	59,35	67,12
БГ	69,89	72,24	71,14
ЈАЗ:	– 20,07	– 12,89	– 4,02
МК – БГ			

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Според податоците во табела 3, нивото на квалитетот на регулаторната рамка во почетниот период е значително пониско во Република Северна Македонија во однос на Бугарија. Но, тој негативен јаз релативно брзо се стеснува и денес е релативно мал (една петина од почетниот јаз). Инаку, генерално гледано, поставувањето на регулаторната рамка, во смисла на донесување закони и основање регулаторни институции, е полето на институционалните реформи каде што индикаторите покажуваат релативно најголем постигнат прогрес и во двете земји.

4. Ефикасност на владата (државата) (government efficiency):

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги рефлектира перцепциите за квалитетот на јавните услуги, за квалитетот на јавната служба, степенот на независноста од политичкиот притисок, квалитетот на формулирањето и имплементацијата на политиките, како и кредибилитетот на обврзувањето на владата за спроведување на таквите политики“.

Табела 4: Индикатор за ефикасност на владата (државата) во Македонија и Бугарија во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	45,52	51,87	56,38
БГ	60,90	57,32	61,50
ЈАЗ: МК – БГ	– 15,38	– 5,45	– 5,12

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Според податоците во табела 4, во почетниот период, нивото на ефикасноста на владата е значително пониско во Македонија отколку во Бугарија. Но, во следните два потпериода, негативниот јаз за Македонија се редуира за 2/3.

5. Контрола на корупцијата (corruption control):

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги рефлектира перцепциите за обемот во кој јавната моќ (власт) се извршува за приватни добивки, вклучувајќи ситни и крупни форми на корупција, како и за „заробеноста“ на државата од страна на приватните интереси на елитите“.

Табела 5: Индикатор за контрола на корупцијата во Македонија и Бугарија во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	35,52	52,56	50,79
БГ	56,66	51,91	50,41
ЈАЗ: МК – БГ	– 21,14	+ 1,65	+ 0,38

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Во почетниот потпериод, нивото на контролата на корупцијата во Македонија е значително пониско и негативниот јаз за Македонија е прилично висок. Но, според податоците во табела 5, во вториот потпериод 2007 – 2011 се случува интересна ситуација: Македонија прави висок позитивен скок, додека во Бугарија индикаторот бележи извесно намалување во однос на претходниот период. Во текот на третиот потпериод, за Бугарија изостанува некакво повторно подобрување, а и во Македонија се забележува извесна стагнација. Генерално, може да се забележи извесно влошување на индикаторот за контрола на корупцијата во последните седум години 2012 – 2018 и во двете земји. Едно објаснување може да биде дека процесот на евроинтеграција дополнително го сензибилизира општеството во однос на откривањето и процесуирањето на случаите на корупција.

6. Гласност и отчетност (voice and accountability)

Содржината на овој индикатор е дефинирана на следниов начин: „тој ги рефлектира перцепциите за обемот во кој граѓаните на земјата се во можност да партиципираат во изборот на власта, како и за слободата на изразување, слободата на здружување и за слободните медиуми“.

Табела 6: Индикатор за гласност и отчетност во Македонија и Бугарија во периодот 2002 – 2018

	2002 – 2006	2007 – 2011	2012 – 2018
МК	46,76	53,11	43,80
БГ	65,48	65,00	59,61
ЈАЗ: МК – БГ	– 18,72	– 11,89	– 15,81

Извор: Сопствени пресметки врз основа на податоците од <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Според податоците во табела 6, нивото на гласност и отчетност во Македонија е, компаративно, значително пониско во почетниот потпериод; потоа, во вториот потпериод, негативниот јаз беле-

жи извесно стеснување, но во последните седум години, повторно, негативниот јаз се зголемува. За Бугарија е забележливо дека, во последните седум години, доаѓа до извесно назадување во однос на претходните два потпериода. Можеби, недоволното ниво на ефективна одговорност, т. е. отчетност во институциите, е едно од објаснувањата за ваквото назадување и во двете земји. Сепак, видливо е релативно поголемо назадување кај овој индикатор за Македонија.

Еден општ заклучок од анализата на индикаторите за владеењето е дека за Бугарија, реформскиот напор бил, изгледа, најизразен во годините пред таа да стане земја членка, додека по тоа, има извесно забавување на напредокот во институционалните реформи.

Б) Индикатори за транзицијата (Transition Indicators) на Европска банка за обнова и развој (ЕБОР)

Во својата публикација насловена како *Извештај за транзицијата*, ЕБОР уште од 1994 година го мери напредокот во структурните реформи во процесот на транзиција од централно-планска во пазарна економија, преку т.н. индикатори на транзицијата. Во *Извештај за транзицијата за 2017*, ЕБОР воведува нов концепт за транзицијата и нова методологија за оцена на напредокот во транзицијата. Од аспект на концептот, сега, ЕБОР зборува за *одржлива пазарна економија* како цел кон која се насочени структурните реформи. За мерењето на прогресот кон таквата цел, во *Извештајот за транзицијата за 2017 – 2018 и 2018 – 2019*, се користат оценки за **шест квалитативни аспекти на одржлива пазарна економија**, а тоа се:

- Конкуренцискиот капацитет,
- Доброто владеење,
- „Зелената“, т. е. еколошката димензија,
- Инклузивноста,
- Приспособливоста и
- Интегрираноста.

Во овој труд, ќе се осврнеме на два аспекта на одржливата пазарна економија, за кои сметаме дека се потесно поврзани со квалитетот на институциите. Тоа се:

Конкуренцискиот капацитет, кој според ЕБОР опфаќа две димензии:

- Пазарни структури за конкуренција и бизнис-стандарди
- Капацитет за иновации и додадена вредност и

Добро̀то владеење (у̀правување) во јавен и во приватен сектор, кој според ЕБОР опфаќа две димензии:

- Владеење на ниво на целата економија
- Владеење на ниво на корпоративниот сектор.

Табела 7: Индикатори на ЕБОР за конкуренцискиот капацитет и доброто владеење, во Македонија, Бугарија и во споредбените земји

	Конкурен- циски капацитет 2018	Конкурен- циски капацитет 2017	Добро владеење 2018	Добро владеење 2017
Бугарија	5,9	5,9	5,7	5,8
Македонија	5,7	5,6	5,8	5,8
Просек за 10 земји од ЈИЕ*	5,5	5,4	5,5	5,5
Естонија	7,7	7,7	8,3	8,4
Словенија	7,2	7,2	6,6	6,7

Просек на 10 земји од Југоисточна Европа: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Кипар, Македонија, Грција, Косово, Црна Гора, Романија и Србија

Извор: *EBRD Transition Report 2018 – 2019*.

Во табела 7, дадени се оцените за овие две димензии на одржливата пазарна економија. Според податоците во *Извештајот за транзицијата 2018 – 2019*, Македонија и Бугарија се на приближно исто ниво според индикаторот за конкуренцискиот капацитет, иако индикаторот за Бугарија е малку повисок. Исто така, и двете земји имаат индикатор кој е над просекот за 10 земји од Југоисточна Европа; но, од друга страна, индикаторот за Македонија и Бугарија е видливо понизок од индикаторот за земјите – нови членки на ЕУ, со највисоки нивоа на конкуренциски капацитет: Естонија и Словенија.

Во однос на индикаторот за добро владеење, вредностите на индикаторот за Македонија и Бугарија се речиси идентични, а истовремено се над просекот за 10 земји од Југоисточна Европа. Но, тука, заостанувањето во однос на лидерот на земјите – нови членки на ЕУ, а тоа е Естонија, е уште поизразено.

**В) Извештај за правење бизнис (Doing Business Report)
на Светска банка**

Извештајот за правење бизнис (Doing Business Report) на Светска банка служи да се квантифицираат клучните димензии на комплексното опкружување во кое функционираат бизнисите и преку одредени индикатори да се оцени достигнатото ниво на развој, односно квалитетот на регулациската рамка и институциите кои го сочинуваат деловното опкружување. Клучните карактеристики на бизнис-опкружувањето, мерени во *Извештајот*, се поврзани со основните фази на „животниот циклус“ на еден бизнис: почнувањето (раѓањето) на бизнисот; регулациските барања поврзани со добивање дозволи за изградба на производствените капацитети и за нивно приклучување во електроенергетската мрежа; регистрирањето на сопственичките права врз реалните и финансиските имоти со кои располага бизнисот; можностите за добивање кредит за финансирање на растот и развојот на бизнисот; заштитата на малцинските инвеститори во структурата на моќта за носење одлуки во рамки на бизнисот/ компанијата; ефикасност на даночниот систем од аспект на трошоците за исполнување на даночните обврски на фирмите; трошоци поврзани со спроведувањето на деловните договори и, на крај, разрешување на ситуациите на згаснување на бизнисите (нивно реструктурирање или ликвидација).

Табела 8: Избрани индикатори од *Извештајот за правење бизнис* за Македонија и Бугарија, за 2010, 2016 и 2019 година

Година	Македонија			Бугарија		
	2010	2016	2019	2010	2016	2019
Започнување бизнис – трошок како % од доходот <i>per capita</i>	2,5	0,1	0,9	1,7	0,7	1,1
Регистрирање на имот – трошок како % од вредноста на имотот	3,2	3,3	3,2	2,3	2,9	2,9
Заштита на малцинските инвеститори – сила на заштитата (од 0 до 10)	6,7	7,2	80,0*	6,0	7,2	68,33**

Спроведување на договорите – трошок како % од вредноста на побарувањето	33,1	28,8	28,8	23,8	23,8	18,6
Затворање на бизнисот – трошок како % од имотот на фирмата	28	10	10	9	9	9

*,** Во *Извештајот за управење бизнис 2019*, индикаторот за заштита на малцинските инвеститори има опсег на вредности 0 – 100, со 100 како највисок степен на заштита.

The World Bank (2019), *Doing Business: Training for Reform*. The World Bank (2016), *Doing Business: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. The World Bank (2010), *Doing Business: Reforming Through Difficult Times*.

Во однос на трошокот како % од доходот *per capita* за почнување на бизнисот, видливо е дека Македонија прави значаен напредок, во смисла на минимизирање на таквиот трошок – во 2016-тата, тој трошок паѓа на 0,1 % од доходот по жител. Бугарија, исто така, на ова поле постигнува солиден прогрес, иако малку помал во споредба со Македонија. Во однос на трошоците за регистрирање на имотот како % од неговата вредност, Бугарија покажува релативно подобри резултати од Македонија, иако во текот на годините, кај првата доаѓа до одреден пораст на трошоците.

Во однос на нивото на заштитата на малцинските акционери, и во двете земји се случува извесен напредок; притоа, во 2019 година, Македонија покажува прилично висок индикатор и во апсолутно ниво.

Индикаторот за спроведувањето на деловните договори покажува дека институционалната рамка за ваквото спроведување е значително поефикасна во Бугарија, во споредба со онаа во Македонија. Во овој контекст, иако Македонија направила релативно мал прогрес, Бугарија достигнала ниво на трошоците за спроведување на деловните договори кое е речиси двојно пониско од она во Македонија.

Трошоците околу затворањето на бизнисот се важен индикатор за тоа, колку економијата е флексибилна во однос на можноста за реалокација на ресурсите во ситуации кога постојните бизниси произведуваат негативни приноси врз база на постојната алокација на ресурсите. Во вој контекст, според податоците во табела 8, Македонија, кон крајот на првата декада од 2000-тите, имала многу високи трошоци за затворање на бизнисите, т. е. скапи и долготрајни

стечајни постапки, со исходи кои не воделе до пренасочување на ресурсите кон попродуктивни намени. Но, индикаторите за 2016-тата и 2019-тата покажуваат значително подобрување, т. е. Намалување на овие трошоци до ниво што е блиску до она на Бугарија; од друга страна, Бугарија покажува прилична конзистентност во одржување на трошоците за затворање на фирмите, на ниво под 10 % од имотот на фирмата, во целиот овој период 2010 – 2019.

Користена литература

На кирилица:

Димитров, М. (2017). „Европеиката д’лгова криза, квалитетот на институциите и економически растеж в Б’лгарија“, во двојазичниот Зборник *Импликациите од европската должничка криза врз процесите на економската интеграција во Европската Унија*, изд. Бугарска академија на науките и Македонска академија на науките и уметностите, Софија / Скопје, 2017, стр. 32–48.

Камбовски, В. (2019). *Liber amicorum*, изд. Македонска академија на науките и уметностите и Правен факултет „Јустинијан Први“, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

МАНУ. (2017). *Приоритетни на итниот развој на Република Македонија*.

Филиповски, В. и Фити, Т. „Квалитетот на институциите и економскиот раст – посебен осврт врз Република Македонија“, во двојазичниот зборник: *Импликациите од европската должничка криза врз процесите на економската интеграција во Европската Унија*, изд. Бугарска академија на науките и Македонска академија на науките и уметностите, Софија / Скопје, 2017, стр.140–155.

Фити, Т. (2008). *Новата микроэкономија и државната регулација*, МАНУ, Скопје.

Фити, Т. (2019) „Институциите, владеењето на правото и економскиот раст“, во **Камбовски**. (2019). *Liber amicorum*, Македонска академија на науките и уметностите и Правен факултет „Јустинијан Први“, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.

Menard, C. and Mary, S. *The Contribution of Douglas North to New Institutional Economics*. 2011 < huls-00624297 >

На латиница:

Acemoglu, D. (2003). „Root Causes – A historical approach to assessing the role of institutions in economic development“, *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.

- EBRD. (2019). *Transition Report 2018 – 2019*.
- Edison, H. (2003). „Testing the Links – How strong are the links between institutional quality and economic performance?“, *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- European Commission. (2018). Commission Staff Working Document: *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, (april 2018) Report*.
- Mankiw, G. (1998). *Principe de l'économie*, Economica, Paris.
- Mankiw, G. (2004). *Principles of Microeconomics, Third Edition*, Thomson.
- Meltzer, A. (2003). „Concentrating the Mind“ – interview in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- North, D. and Thomas, R.P. *The Rise of Western World: A New Economic History*, Cambridge, Uk. Cambridge University Press.
- Priebe, R. (2019). *State Capture – a useful Concept for Assessing the Western Balkans Countries' Progress Towards European Integration?*, во **Камбовски (2019): Liber amicorum**, изд. Македонска академија на науките и уметностите и Правен факултет „Јустинијан Први“, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.
- Rodrik, D. and Subramanian, A. (2003). „The primacy of institutions“, in *Finance and development*, IMF, Washington, DC.
- Romer, P. Interview (1998) in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005.
- The Royal Swedish Academy of Sciences, (11 October 2004).
- Sachs, J. (2003). „Institutions matter, but Not for everything“, in *Finance and development*, IMF, Washington, DC, June 2003.
- Solow, R. Interview (1998) in Brian Snowdon and Howard R. Vane: *Modern Macroeconomics – Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar Publishing, Inc. 2005.
- Stiglitz, J. (2016). *Rewriting the Rules of the American Economy*, W.W. Norton & Company, New York/ London.
- Stiglitz, J. (2019). *People, Power, and Profits*, W.W. Norton & Company, New York/London.
- The World Bank. (2019). *Doing Business: Training for Reform*.
- The World Bank. (2016). *Doing Business: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*.
- The World Bank. (2010). *Doing Business: Reforming Through Difficult Times*.
- The World Bank. (worldbank.org/data-worldwide- governance indicators, 1996 – 2015).
- The World Bank. (2010). „World Bank Policy Research“, *Working Paper, No. 5430*.

акад. Димитър В. ДИМИТРОВ

ЕЛИТИТЕ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ

1. СЪЩНОСТ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ЕЛИТ

Преди да пристъпим към изясняване на специфичните особености на елита, ще направим уточнение защо изследвахме въпросите, свързани с лидерството, с политическите водачи в частта на нашето изследване, свързана с политическите партии, тяхната структура, функции и механизъм на функциониране. Според нас политическите партии играят ролята на инкубатори за елити по пътя на своето включване и реализация в политиката, административното политическо управление чрез институциите в държавата, и най-вече чрез участието си във властта. По този начин се осигурява необходимо равновесие в дейността на елитите и непрекъснато обновяване на техния състав. Две неща ще бъдат предмет на нашето изследване на елитите: същност и обхват на елитите и механизмите, свързани с тяхното движение.

За постигането на тази цел ще започнем нашия анализ с изясняване на понятията „елит“, „елити – не-елити“ и „класа“. Отговорът на въпроса какво представлява елитът всъщност, както отбелязва социологът Александър Маринов, е свързан със същността на възгледите за обществото, неговата структура, а така също и с основните механизми на неговото управление. Този отговор според споменатия автор е сравнително лесен, ако се тръгне от монолитно и строго йерархично общество, което, погледнато исторически, може да се проследи до нашия век. Според Александър Маринов „Има един елит, една „управляваща класа“: това е „върхът на пирамидата“, където се съсредоточават едновременно властта, знанието, богатството, отговорностите, вземането на решения. В модерните (да не говорим за постмодерните) общества това понятие за единен

елит се разрушава. Днес световният елит е странна смесица, в която съжителстват Нобелови лауреати и звезди на шоубизнеса, интелектуалци и спортни знаменитости, възпитаници на най-реномираните учебни заведения и самоизградили се (self-made) бизнесмени, популярни телевизионни водещи и интервюирани от тях политици, американски милиардери, арабски петролни шейхове и руснаци – собственици на славни футболни клубове, светски „лъвове“ и носители на „Оскар“ и т.н.“. Този пъстър състав на съвременния световен елит поставя редица методически въпроси: от къде идва този елит (от кои социални, професионални и други групи) се рекрутира, кои са критериите за неговия подбор. Очевидно, в този разнороден състав не присъстват само хора, които имат изключителни лични качества и върхови постижения в своята област. Наред с тях намират своето място самосъздадите се личности (self-made), бизнесмени, хора на науката и изкуството и т.н. Разширяването на обхвата на елитите крие опасност от замъгляване на по-строгите критерии за подбор, свързани с целта на участието на елитите във властта. През последните години като че ли тази опасност беше преодоляна в известна степен с въвеждането на понятието „стратегически елити“, които участват в ръководенето на съвременните общества. По този повод Александър Маринов допълва, че „Стратегическите елити се състоят от висшия ръководен слой на водещите организации в стратегически важни сектори на обществото и се дефинират като „малцинства от индивиди“, отговорни за поддържането на функционирането на обществото“. Това се отнася особено за онези случаи, свързани с преодоляването на кризи от най-различно естество – политически, управленски, свързани с упражняването и разпределението на властта и др.

„Когато се опитаме да определим националния елит – добавя споменатият автор, – трябва да отчетем факта, че той също се състои от „сумата на стратегическите елити“, но на това ниво тези елити нямат способността да притежават единно самосъзнание, както хомогенната и самовъзпроизвеждаща се управляваща (висша) класа.“

Кризата във функционирането на елитите е своеобразен сигнал за нарушаване на тяхното нормално съществуване. Ето защо в тези случаи е необходимо да се осигури следното:

• Възстановяване на загубената легитимност, защото без това доверие самият институционален статут става непълноценен и уязвим.

- Създаване на необходимите условия за превръщане на елитите не в механичен сбор, а в „устойчиви социални общности“, състоящи се от солидарни помежду си и взаимозаменяеми членове.

- Изграждане, създаване на примерни модели (образци на подражание), които в условия на криза да не позволяват на елитите да изглеждат ненужни и остарели“.

Както вече споменахме, целта на елитите, преминали през механизмите на функциониране на „предприятието с две лица – политическата партия“ (някои оприличават това състояние на образа на „двуликия Янус“), е да стигнат до упражняване на власт и влияние над другите. В новите съвременни условия все по-често се утвърждава необходимостта от „нови стратегически елити“, участващи във властта и упражняващи влияние чрез символи и информация – елитите на медиите, аудиовизуалното производство и неправителствения сектор.

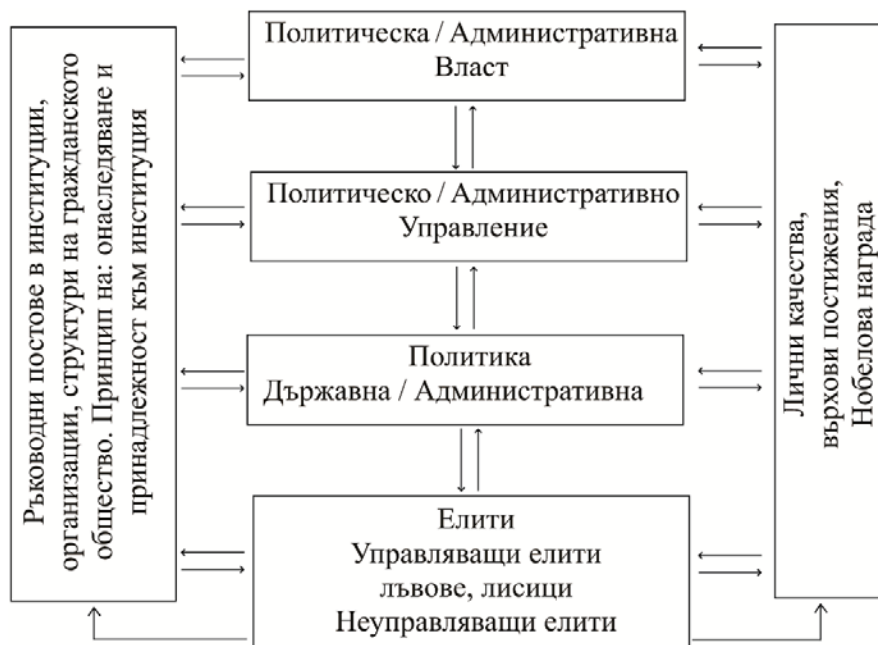
Връзката между елити и не-елити (маси) е обект на задълбочен анализ от изследователи на демокрацията, като С. Липсет, К. Болен, А. Пшеворски и други автори. По-особено място тази връзка намира в средите на съвременните транзитолози. По този повод Александър Маринов споделя, че транзитолозите в повечето случаи признават следното правило: „Елитите са основните действащи лица в процеса на демократизация, докато не-елитите („масите“) остават на заден план. Те просто биват мобилизирани в съответствие със специфичните социалнополитически обстоятелства, за да подпомогнат постигането на целта – стабилна и развиваща се демокрация“. Транзитолозите обаче винаги са настоявали за внимателно проверяване на тази хипотеза, което според тях преминава през три етапа: по-детайлно разделение на понятията „елити“ и „не-елити“ в рамките на по-цялостна теоретична схема; разкриване на специфичната роля на елитите и масите в зависимост от характера на прехода; и накрая определяне на ролята на елитите и масите за консолидиране на силите, които имат решаващо значение за крайните резултати от прехода. Сърцевината тук се състои в анализиране на елитите като колективни субекти, устремени към влиянието и властта, за да окажат решаващо влияние върху развитието на прехода. За реализирането на тази цел М. Бъртън и Дж. Хигли предлагат едно динамично определение за „елити“, което би изяснило по-добре смяната на политическите режими. „Според тях – отбелязва Александър Маринов –

елитите са просто групи хора, които чрез позициите си във влиятелни организации са способни да оказват лично, постоянно и съществено влияние върху националното политическо развитие. Елитите се състоят от висшите лидери на науката във всички сектори – политиката, правителствената администрация, бизнеса, синдикатите, въоръжените сили, медиите, религията, образованието и културата; тук трябва да се имат предвид както представителите на официалните институции, така и специфичните групи на „контраелитите“.

Преди да пристъпим към анализ на класификациите на политическите елити съобразно целите, които си поставихме в нашето монографично изследване, ще се спрем по-подробно върху някои основни разсъждения и констатации за същността на елитите и тяхното движение, видени през очите на френския социолог Морис Дюверже. По-подробно отношение към споменатите от Дюверже теории за елитите на Вилфредо Парето, Гаетано Моска, Райт Милс и други изразихме в първата част на нашето монографично изследване „Социология на властта“, в раздела „Социологически теории за властта“. Ето защо тук ще изясним, следвайки Морис Дюверже, как различните видове елити осъществяват движение вътре в тях и по пътя към завладяване на властта. Като констатира факта, че схващането на Вилфредо Парето за елитите не е „съвсем еднозначно“, Дюверже търси аргументи как Парето стига до „класата на елитите“ чрез използването на система от индекси. За да обясни понятието „социално равновесие“ обаче, В. Парето предлага класата на елитите да се раздели на две – управленски и неуправленски елит, докато долният слой от населението е класа, чужда на елита, и той я оставя извън своя обсег на изследването на елитите. За разлика от Карл Маркс, Парето, както отбелязва Морис Дюверже, влага друг смисъл в категорията „движение на елитите“, която е една от основните категории в теорията за елитите. „Щом принадлежността към елита е основана върху лични качества – споделя М. Дюверже, – тя по принцип не е наследствена, тъй като децата нямат задължително качествата на своите родители. Следователно се извършва постоянна подмяна на старите елити с нови, които произхождат от долните слоеве на населението. Това е „движението на индивидите между две групи – елита и останалата част от населението, казва Парето.“ Изложените дотук съображения на Морис Дюверже имат за цел да ни подсказват, че в тезата на Парето има противоречия, които не

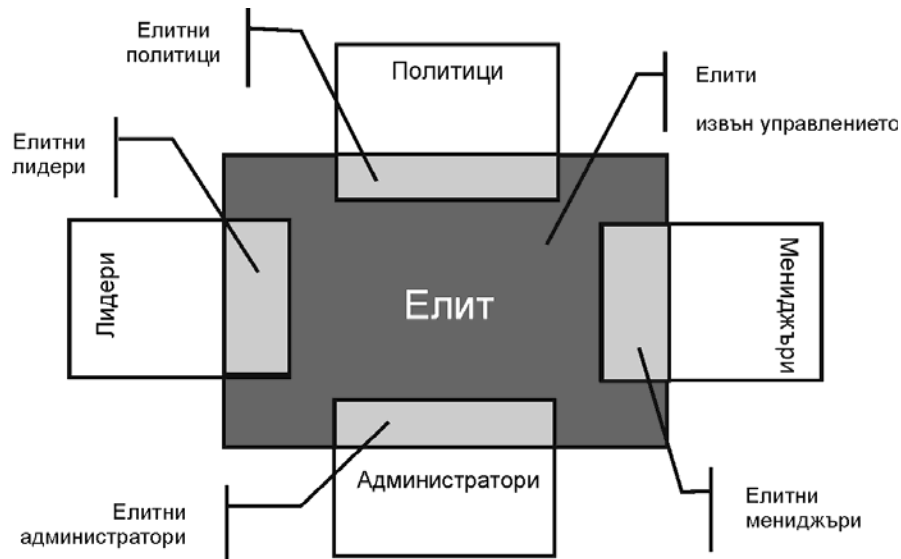
бива да се подценяват. Например начинът, по който той извежда формирането на управленския елит. От една страна, са личните качества и индивидуалните способности на определените с „индекс“ членове на елита, а от друга, е характерът на социалните роли, които изпълняват членовете на групата на елита. Съгласни сме с тезата на Парето, че „движението на елитите“ е съществен фактор за социалното равновесие и ако то не функционира нормално, съществува опасност от възникване на сериозни политически трусове и революции в обществото. След подобни революции, както е известно от историята, новата власт издига нов елит и създава условия за ново равновесие в обществото. По-късно теорията за движението на елитите е подхваната отново от Гаetano Моска, но вече в условия, близки до развитието на съвременните общества, които се отличават със „значително движение между различните социални категории“. На социологически изследвания се подлагат редица тези, като унаследяването на елитите, че социалната подвижност е по-голяма между нисшите и средните слоеве и т.н. Но, както отбелязва Морис Дюверже, социологическите изследвания, на които той се позовава, не подкрепят съвсем или подкрепят много слабо теорията за движението на елитите. В съвременната транзитология, изследваща обществата в преход, са налице обаче по-други тенденции, т.е. в движението на елитите се засилват моменти, свързани с унаследяването на елитите за сметка на личните качества на индивидите, а така също връщането на управляващите елити към социално-професионалните групи, от които са дошли във властта. Не са нужни социологически изследвания за доказването на тези тези. Процесите, за които споменахме, се развиват всеки ден пред нашите очи, обилно гарнирани с пикантни случаи на провалили се министри, депутати и елити от други политически нива. Достатъчно е да споменем нашумелия скандал с шефа на Двореца на културата, „Суджук гейт“ и т.н. Ще се опитаме чрез схемата, която предлагаме, да илюстрираме казаното дотук по повод на движението на елитите и споменатите противоречия в теорията за елитите (*Схема 1*).

Схема 1. Опит за илюстриране, представяне на движението на елитите по пътя към властта и след излизането от нея



Като всяка схема, и представената от нас има в известен смисъл условен характер и ограничителни условия. Например много често един представител на управляващите елити участва едновременно в различни форми на движение, особено когато е носител на повече от една роля и изпълнява различни функции. На практика понякога се срещат случаи, когато ролите и функциите се припокриват до такава степен, че предложената от нас схема може да ги улови трудно, а още по-малко да очертае границите между тях. В българската социологическа литература има и още един забележителен случай, според нас успешен, за представяне на управленския смисъл на елитите и формите на тяхното участие в управлението (Схема 2).

Схема 2. Управленски контекст на елитите



Като изтъква заслугите на Вилфредо Парето за поставянето на основите на научното направление, Светослав Ставрев уточнява, че „става дума за разграничението елит – не-елит, на първо място, и управляващи – неуправляващи, на второ място“. Според него разделянето на елита на управляващ и неуправляващ, което е особено важно, ни позволява да проумеем факта, че „не се става елит, когато придобиеш власт, както и не всеки елитен човек заема неизбежно властова позиция“. Осъзнаването на този факт ще ни позволи да се ориентираме в онези комични случаи на срещи с хора, които са заели високи властови позиции и си мислят, че вече принадлежат на групата на елитите, а така също и за онези, които слизат от властови политически постове след поредния политически скандал или афера, например нашумялата афера, за която вече споменах, станала известна в нашето общество като „Суджук гейт“. Споделям и тревогата на Светослав Ставрев, че „част от антиелитарните настроения в днешно време имат скрита причина в лекомисленото отъждествяване на управляващи, богати и известни с елита“. Значителен принос към изследването на връзката между елитите и управлението има и отговорът на споменатия автор на въпроса как да открием елитите и защо трябва да си пазим елитите.

В заключение ще отбележа още веднъж, че споделям разсъжденията на Св. Ставрев за елитите и тяхната връзка с управлението. Да, вярно е, че самото излъчване на елитите, както и тяхното падане от власт има спонтанен и непрекъснат характер. Но именно на това движение въпреки неговия спонтанен характер се дължи и възможността за обновяване на елитите в зависимост от специфичните особености на политическия режим, в който се развиват, и от условията, при които се постига онова, което Парето нарича „социално равновесие“. Колкото и да изследваме елитите, на практика трудно ще срещнем абсолютно чисто колективно формирование, съставено само от елити. Може би такава „животно“ няма или то е само в главата на теоретичите. Подмяната и развитието на елитите става в рамките на индивидуалното участие на елитите в различни форми на движение, които ги съпътстват по пътя към властта.

2. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ЕЛИТИ

За да се направи по-точна и по-обоснована класификация на политическите елити, е необходимо преди това да се изяснят и дефинират понятията „класа“, „слой“ и „олигархия“. Подобен подход използва политологът Георги Манолов в своето монографично изследване „Политическият елит“ (2012). След задълбочен анализ на теориите за елита през XX век авторът пристъпва към разкриване на обхвата и съдържанието на понятията „политически елит“, „политическа класа“, „политически слоеве“ и „политическа олигархия“.

От методологическа гледна точка този подход е правилен, защото позволява, от една страна, да се направи разлика между класата и елита, а от друга – да се види мястото на политическата олигархия и нивата на нейното проявление и реализация. Едва тогава може да се пристъпи към анализ на проблемите с класификацията на политическите елити. Преди да пристъпи към дефинирането на понятието „класа“, основателно Георги Манолов се опитва да изясни критериите, необходими за това дефиниране на понятието, а така също неговото съдържание и обхват. След като анализира тезите за елита и политическата класа, критериите за нейното определяне, направени от редица автори, като Ч. Р. Милс, Кристофър Лаш, Джовани Сартори, споменатият автор прави четири предварителни бележки, доста съществени, след което пристъпва към по-разгърнато дефиниране на „съдържателния критерий“ за определяне на „поли-

тическата класа“. Елементите на този критерий, отбелязва Георги Манолов, са следните:

„• върхът на властово-институционалната пирамида в държавата, структуриран според вертикалния принцип на плуралистична основа и съставен от различни политически субекти (партии, организации, движения, съюзи) от излъчените представители от тях, както и от съответните лидери, прослойки, слоеве и т.н., пряко участващи във властта;

• начинът на упражняване на властта, т.е. какъв е характерът на управлението – демократичен или недемократичен, рационален или нерационален и пр.;

• пълноценната реализация на всички управленски фази в рамките на политическия процес – поставянето на политическия проблем, предварителната политическа подготовка, вземането на политическо решение, изпълнението на приетите решения и политическата равностметка за извършеното;

• конкретно функциониране на властовите елити в зависимост от установените „нормативни системи (...) социални норми – юридически, нравствени, политически и други“, които регулират отношенията между хората и социалните общности;

• правото и умението да се контролират ефективно и народополезно в името на всеобщи национални интереси всички властови ресурси от управляващите елити;

• крайните резултати от целокупната дейност на управленските елити – позитивни или негативни, като главно мерило за способността на една или друга политическа класа и нейните потенциални възможности да развива обществото“.

Твърдението, че именно използването на този съвкупен критерий може да ни даде отговор на въпроса какво е качеството на всяка управленска класа и елит, е вярно, но има един основен методологически недостатък. Понякога в стремежа към всеобхватност, т.е. разработване на повече критерии, изследователите рискуват да не открият функциониращ на практика субект, определен като класа или елит. Още повече че посочените критерии като дейности се припокриват и преплитат, нямат точно определени граници и зависят от вида на политическия режим – тоталитарен или демократичен, в чиито условия се разглеждат.

Като се спира подробно върху привилегиите на политическата класа и различните виждания за класите на Моска, Д. Минев,

П. Кабакчиева и др., Георги Манолов прави определение на политическата класа от гледна точка предимно на нейното участие в политическото управление на обществото. Според него „политическата класа е такава група хора, които пряко (когато са на власт) или косвено (когато са в опозиция) са ангажирани с властта (по-точно с нейното упражняване и разпределяне – бел. моя, Д. Д.), с взимането на политически решения и с управлението на държавата, притежават определени привилегии и професионални качества, високи лични доходи и добро материално положение. Тази класа освен това има определена структура (...) и включва в себе си различни слоеве“. Както се вижда, това определение няма нищо общо с определението на класата, направено от марксистки позиции, а по-скоро се родее с елитистките и плуралистските теории. Неговата специфичност се състои в това, което вече споменахме, че е направено от позициите на теорията за управлението и в частност на политическото управление, особено с включването в структурата на класата и на различните слоеве. Заслужава внимание за целите на нашето монографично изследване и направеното след обстоен анализ определение на политическата олигархия. Основните моменти в това определение са:

„• политическата олигархия обхваща ограничен, тесен кръг от ръководния елит, хора, в които е концентрирана цялата политическа власт;

• тя (политическата олигархия) е ядрото на всяка управленска система и класа, от която зависи вземането на важни управленски решения;

• в нейни ръце са съсредоточени значителни властови ресурси и свръхконцентрация на власт“.

Като използва основно два критерия за диференциация на елитите, а именно „обществен плурализъм“ и по-общ критерий за типологизация – „власт“, Георги Манолов предлага следната систематична класификация на елитите:

„I. Обща класификация на елитите в социален смисъл

1. Според характера на обществото:

- отворени (демократични) елити;
- затворени (недемократични) елити.

2. Според заслугите в обществото, или т.нар. меритократичен елит (М. Янч и Д. Бел):

- „наследствен елит“ (в доиндустриалните общества);
- „богат елит“ (в индустриалните общества);
- „елит на знанието“ (в постиндустриалните общества).

3. Според легитимността (законността) при формиране на елитите:

- легитимни (официални) елити;
- нелегитимни (неофициални) елити).

4. Според защитата на националните интереси на държавата и обществото:

- автентични (национално отговорни) елити;
- псевдоелити (национално безотговорни) елити.

5. Според типовете политическа система:

- демократични елити;
- авторитарни елити;
- тоталитарни елити.

6. Според различните обществени сфери:

а) политически елит:

- законодатели, депутати, министри, заместник-министри;
- президент и вицепрезидент;
- членове на ръководствата на съдебната власт – върховен и конституционен съд, прокуратура, следствие;
- щатни ръководители на парламентарни политически сили и на национални синдикати;
- кметове и шефове на съдебната и изпълнителната местна власт;
- дипломати, посланици, секретари на посолства в чужбина.

б) икономически (стопански) елит:

- собственици, директори, мениджъри, президенти и други ръководители на големи частни финансови, търговски, производствени и други фирми;
- директори, мениджъри и други ръководители на големи държавни финансови, търговски, производствени и други фирми;
- висши държавни служители – началник-отдели в министерства, икономически експерти в правителството и президентството;
- членове на управителни съвети, ръководители на бордове и експерти на големи частни и държавни фирми.

в) културен (интелектуален) елит:

- художествено-творчески елит – писатели, продуценти, режисьори, композитори, главни директори и редактори на централни медии, водещи журналисти и др.;
- научно-преподавателски елит – от професор, доктор до академик;
- правен елит – водещи юристи;

- религиозен елит – религиозни лидери на основните вероизповедания.

г) военен елит (генерали):

- висш офицерски състав във ВО;
- висш офицерски състав в МВР;
- висши офицери в националните служби за сигурност, ДАНС,

НСО и др.

7. Според използването на едни или други привилегии:

- привилегировани елити;
- непривилегировани елити.

II. Конкретна класификация на политическите елити

1. Според господството и влиянието (по класификацията на Макс Вебер за типовете господство):

- традиционен елит;
- легитимен (рационален) елит;
- харизматичен елит.

2. Според властта и влиянието:

- политически елит;
- административен елит;
- икономически елит;
- юридически елит;
- военен елит;
- други елити.

3. Според степента и размера на използваните привилегии:

- силно привилегировани елити;
- по-слабо привилегировани елити.

4. Според формата на взаимодействие между елитите (по типологията на Л. Филд и Дж. Хайли):

- разединен (на идеологическа основа) елит;
- обединен (на консенсусна и идейна основа) елит;
- временно обединен елит (междинен тип).

5. Според институционалната структура:

- парламентарен елит;
- правителствен елит;
- елит на съдебната система;
- лобистки политически елит (рекрутиран предимно от средите на парламентарния и правителствения елит).

6. Според участието в политически организации и организации на гражданското общество:

- партиен елит;
- непартиен елит (елит на политическите движения);
- елит на НПО.

7. Според спецификата на отделните политически системи:

- номенклатурен елит (в тоталитарни държави);
- ислямски елит (в авторитарни ислямски държави).“

Георги Манолов, осъзнал условния характер на представената класификация на елитите и на политическите елити, прави няколко важни уточнения, като се позовава и на мнението на друг политолог – Анна Кръстева, че „структурата на елита трябва да се изяснява като определен тип пряка връзка“, съобразена с използването на властовите ресурси. Да, това е така, но не е достатъчно. Следващата уговорка, която ние ще направим, е свързана с факта, че независимо от „хлъзгавите“ критерии за принадлежност към елита и в частност към политическия „елит“ само „служебната позиция“, която заема лицето, не го прави елит, нужни са и други критерии, например творческо мислене, професионални постижения на национално и световно ниво, стратегическо мислене, мениджърски достижения и др. Освен това, както вече отбелязахме при движението на елитите, процесът на промяна в състава на елитите е по-активен в демократичните отворени общества, където връзките между отделните нива, на които се реализират елитите, са по-здрави, но и по-„шарнирни“ в смисъл на подвижни, в зависимост от целите, които си поставят тези елити, и условията, необходими за тяхната реализация.

3. ОСОБЕНОСТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ЕЛИТ

Като анализира възникването на административния елит и преминаването му през различните етапи на институционализиране, Александър Маринов отбелязва, че този процес е обусловен от два фактора. „От една страна – според него, – това е закономерната еволюция на дадения сектор или дейност, в случая публичната администрация, както и на нейните връзки с останалите сектори и техните елити. От друга страна, както е известно, ролята и промените на елитите по правило са свързани с потребностите от модернизация (първична, вторична, следкризисна и др.) на сектора или на обществото като цяло.“

Според Александър Маринов анализът на историята на идеите и практиките, свързани с устройството и управлението на държавата, дава възможност да се разграничат три парадигми, разглеждани като три последователни стадия в развитието на публичната администрация. Осмислянето на тези парадигми е в основата на разбирането на съвременния административен елит. Тези три последователни стадия (парадигми) са:

„• традиционни публични администрации (класическа бюрокрация);

• публичен мениджмънт, преди всичко течението, известно като „нов публичен мениджмънт“ (new public management);

• публично управление, обозначавано често като „отзивчиво управление“ (responsive governance)“.

Независимо от хронологичната подреденост на трите парадигми те все пак се припокриват донякъде, особено в съдържателно отношение. Трябва да се има предвид и обстоятелството, че последната парадигма – „отзивчивото управление“, погледнато исторически, все още не е завършено. За по-голяма яснота на особеностите на трите парадигми Александър Маринов предлага следната таблица:

Таблица 1. Основни особености на трите парадигми на публичната администрация

	Публична администрация	Публичен мениджмънт	Отзивчиво управление
Отношение между гражданина и държавата	Подчинение	Оправомощаване	Овластяване
Пред кого се отчитат висшите държавни служители	Политици	Клиенти	Заинтересовани страни (граждани, политици, бизнес и др.)
Ръководни принципи	Строго спазване на правилата	Ефикасност, ефективност	Отчетност, прозрачност и участие
Критерии за успех	Извършена работа	Постигнат резултат	Качество на взаимодействието
Най-ценно качество	Неутралност	Професионализъм	Отзивчивост

Предложената таблица представлява надеждна илюстрация на условията, при които протича развитието на публичната администрация. Възникването на традиционната публична администрация обикновено се свързва с втората половина на XIX век, когато се създават първите системи на държавната служба в бързоразвиващите се индустриални държави. Тези системи най-често включват съвкупност от правила, които осигуряват прилагането на меритократичния подход към подбора и развитието на служителите в администрацията, особено тяхното кариерно развитие, което се изгражда на принципа на конкурсното начало. Днес всичко това, тези процедури са установени под формата на закони и правила, които се прилагат макар и в различна степен в повечето съвременни държави. Възможност на практика чрез институционализирането на меритократичния принцип се постигна отстраняване на политиките от управлението на персонала в администрацията. Именно по тази причина сега при смяна на правителствата, съставени от представители на различни политически сили, се извършват все по-малко промени в администрацията по политически причини. Обикновено под натиск на политиките такива промени се извършват предимно във високите етажи на администрацията. Такава е практиката в повечето съвременни демократични държави.

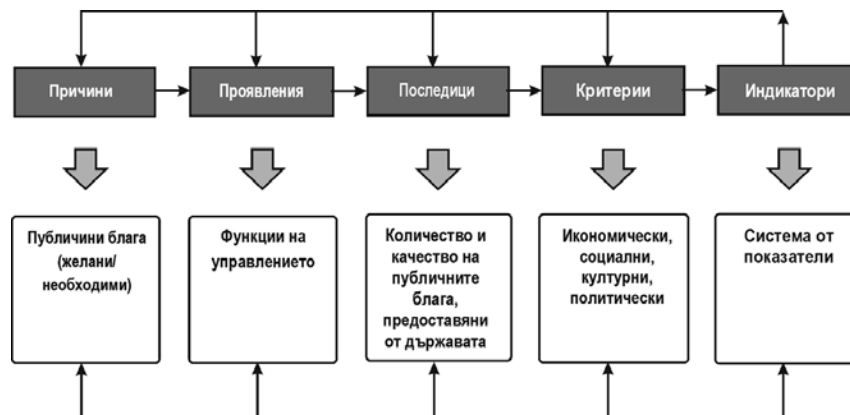
„По отношение на обществото – отбелязва Александър Маринов – администрацията заема позицията на неутрален фактор, прилагащ действащите в момента закони и политики. Именно по този начин държавната служба завоюва статута на безпристрастен защитник на публичния интерес и се превръща в символ на стабилността и приемствеността.“

Появата на новата тенденция на отделянето на политиката от администрацията се свързва с обособяването на фигурата на професионалния мениджър. По този начин новопоявият се бизнес мениджмънт се превръща в привлекателен модел и средство за реформиране на публичния сектор. Публичният мениджмънт, погледнато исторически, се е развил и продължава да се развива върху основата на практиките, които са характерни за частния сектор. Като анализира този процес, Александър Маринов отбелязва, че „именно практиките, развили се в частния сектор, са били основният източник на модела на публичния мениджмънт, често наричан още „мениджърски модел“. Основополагаща е била идеята, че мениджмънтът е органична наука (или изкуство), приложима във всеки контекст –

както в частния, така и в публичния сектор“. Основният акцент при мениджмънта е върху ефективността и ефикасността на постигнатите резултати. По този начин се извършва обръщането на мениджмънта към практическата сръчност и инициативност на мениджърите, освободени от сковаващите правила на типичната държавна служба. В литературата се появи и едно ново понятие – „нов публичен мениджмънт“. Ключовите моменти, свързани с неговото утвърждаване, се отнасят до стремежа към нормализиране на статута на държавния служител и до фокуса върху постигнатите резултати и ориентация към потребителите“.

По-различен подход към изследването на публичния мениджмънт има Светослав Ставрев. В своето монографично изследване „Кризата на публичния мениджмънт“ (2007) той анализира проблемите, свързани с функционирането на публичния мениджмънт, и особено структурирането на публичния мениджмънт. Тук той търси отговор на въпроса как да подредим апарата за управление на държавата. Що се отнася до функционирането на публичния мениджмънт, защитаваната от него теза се изразява в следното: „Полезно би било да се представи функционирането на публичния мениджмънт като верига от логически свързани помежду си причини, проявления, последици, оценявани с набор от критерии за ефективност и индикатори за количеството и качеството на публичните блага, за да се прочистят напластените във времето заблуди, предубеждения и илюзии, изкривяващи образа му от неуместен априорен позитивизъм или пък негативизъм“. Тази теза Светослав Ставрев илюстрира по убедителен начин на *Схема 3*. Неговата заслуга на учен тук е, че той създава общ модел на функционирането на публичния мениджмънт и търси отговор на въпроса как заедно да живеем по-добре. Подробният анализ на този евристичен модел надхвърля рамките на нашето монографично изследване и затова ще спрем дотук с представянето на социолога Светослав Ставрев. Ще отбележим само, че споделяме неговото мнение за причините, които правят необходим публичния мениджмънт. Според него „Причините, поради които публичният мениджмънт е необходим, са публичните блага, които държавата сама или по-често със съдействието на пазара и гражданското общество осигурява на гражданите и организациите. Следователно той е толкова нужен на съвместния живот на хората, колкото са и чистите и смесени публични блага в частта им, в която те са припознати като публични“.

Схема 3. Логика на протичане на публичния мениджмънт



За да завършим тази част на нашето изложение, свързано с публичния мениджмънт, ще се върнем отново към разсъжденията на Александър Маринов за „отзивчивото публично управление“. След като посочихме предимствата на „новия публичен мениджмънт“, и особено тезата на Светослав Ставрев, накратко ще представим отзивчивото публично управление, като споменем факта, че през последните години се създаде нов модел на публичен мениджмънт, който акцентира върху създаването на „допълнителна публична стойност“. Този модел според Александър Маринов се противопоставя на „едноизмерността“ на повечето бизнес модели и отразява особеностите на отзивчивото управление. Според него „значението на посочения нов възглед за публичната администрация е в това, че той не само представлява разумна реакция на някои от крайностите на НПМ (новия публичен мениджмънт), но и носи в себе си зародиша на адекватност спрямо по-широк кръг съвременни промени в мисленето и практиката“. Като предимство на този нов подход към функционирането на публичната администрация може да се посочи също така фактът, че реформите в публичната администрация, за които споменахме, ще позволят да се изградят нови връзки между държавата и обществото, и най-вече да се реализират на практика нови, многопластови и децентрализирани форми на управление, включително и на ниво институции на Европейския съюз. Именно чрез анализирания дотук възможности на публичния мениджмънт и свързаните с неговото функциониране реформи ще се постигне качествено ново равнище в развитието на административния елит,

освободен от опеката на политиците и подкрепян от структурите на гражданското общество.

Един възможен функционален модел на системата от стратегически елити във началото на 21 век.

Този модел дава отговор на въпроса възможен ли е един общ концептуален знаменател на пъстрото множество от стратегически елити във началото на 21 век?

Основният методологически подход, който се използва в случая се основава на функционалното предназначение на съвременните елити.

Функционално определение на елитите

От позициите на функционалния подход се защитава виждането, че елитите са:

Малцинства от хора, излъчени на основата на сравнително рядко срещани качества и способности (Важно е да се подчертае, че не става въпрос само да се влезне в елита, а постоянно да се защитава правото да бъде заемана дадена елитна статусна позиция. Елитите са резултат на придобита легитимност. Не е достатъчно да си член на елитите ако бъдеш избран чрез бюлетините в урните, нито да наследиш състояние, нито да си назначен на отговорен административен пост.)

Елитите са продукт на системна селекция, а не механичен сбор от самотни герои от пробили „нагоре“ индивидуалисти. Елитите винаги са се отличавали със специфична, исторически обусловена система на възпроизводство. Всеки елит си е извоюва някаква степен на свобода при определяне правилата на своето възпроизводство. Много често механизмите на селекция, които до определен момент са давали добре резултати, започват да блокират или стават неефективни.

Елитите са въплъщение на примерни модели(образци на подражание). Всеки елит в действителност проявява склонност да увековечи своя собствен модел като губи чувствителност в контекста в който действа и като отказва да приеме че неговите рецепти може вече да са демодирани и влизат в разрез с действителността, особено когато обществото изпадне в тежка криза, изправен пред непознати предизвикателства.

Елитите излъчват индивидуалните лидери. Независимо от своята сила и влияние лидерите са в съществена степен творение на

елитите, според Хигли и Пакулски, „елитите са конете на чийто гръб лидерите препускат към властта“. Отношението между лидерите и елитите търпят широки вариации, във всички случаи обаче лидерите действат в рамките на нормите и структурите на политиката разработени от елитите(имат голяма свобода на действие или са ограничавани

Жизненият цикъл на елитите. Те преминават през фазите на възникване обособяване институционализиране, утвърждаване развити и самообновление, за да стигнат рано или късно до изчерпване, залез и подмяна с други елити. Оспорването на елити настъпва когато в своята цялост системата на елити стане непродуктивна....

Когато не може да направлява настоящето и особено бъдещето.

Поведението на елитите през призмата на общественото мнение

(поведено в периода 17-24 януари 2019 г от агенция Сова Харис)

Оценка за участие на партиите в изпълнителната власт. По данни на споменатото изследване близо 55% от изследваните лица оценяват участието на Обеднените патриоти в изпълнителната власт като „неуспешно“, а само 15% като успешно, останалите изследвани лица не могат да преценят.

Оценка на решението на БСП нейните депутати да напуснат парламента – близо 71% от изследваните лица не одобряват напускането а 22.9% одобряват това напускане.

На въпроса кой печели от напускането на депутатите отговорите са разпределят по следният начин: 11.7% БСП; 29.6% ГЕРБ; по малките партии 35.3% и никой не печели 65.5%.

На въпроса как оценявате промените в избирателният кодекс, направени от управляващото мнозинство в навечерието на изборите, отговорите се разпределят по следния начин: одобрявам 13.8%м Не одобрява 55.4%;

Смятате ли че ГЕРБ и ДПС са скрити партньори в управлението на страната? С ДА отговарян 36.8 % а 65.2% отговарят НЕ.

В търсене на изход от сегашното положение на протести и натиск от улицата.

На въпроса какво смятате че е по добре да се случи? Изследваните лица отговарят по следният начин: Да продължат протестите и натиска на улицата 25.2%; Ситуацията да се нормализира и институциите да си поемат ролите 78.3%.

Особено внимание заслужават отговорите на въпросите: според вас кой е най добрият вариант за БСП – да се върнат в парламента 62.7% и отговора на въпроса: смятат ли че възхода на националистическите движения в Европа ще допринесе за правилната посока на развитие на ЕС. Преобладава отговорите на онези лица, които отговарят с НЕ – 61.1% срещу отговорилите с Да – 20.4%.

(Данните са от национално представително изследване на агенция Сова Харис проведено в периода 6-11 март 2019г.)

За състоянията и предизвикателствата на българският политически елит наред с направените разсъждения до тук е достатъчно само да си припомним събитията от началото на този месец:

Апартамент гейт;

Търговия с влияние;

Липса на решение от заседанието на Съвета за национална сигурност при Президента от 08.04.2019г.;

Безсилието и компрометирането на антикорупционният орган;

Кой крив, кой прав, взаимни обвинения и компромати в навечерието на изборите за европейски депутати.

Основният въпрос, който стои пред българските управляващи елити според нас е дали не са изчерпени своите сили да реагират адекватно в кризисни за страната моменти, дали системата на елитите непродуктивна и се нуждае от сериозна промяна предвид настоящето и бъдещото развитие на страната като членка на Европейският съюз.

проф. д-р Изет ЗЕКИРИ*

ЕФИКАСЕН МОДЕЛ НА ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДУСЛОВ ЗА КВАЛИТЕТ И РАЗВОЈ НА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. ВОВЕД

Начинот на финансирање на високото образование, во голем дел, е поврзан со надлежностите на Советот за финансирање на високото образование кој, во согласност со новите законски решенија, треба да биде формиран во рамките на МОН како самостојно тело кое работи врз основа на принципите на стручност и компетентност, а со цел остварување на работите од областа на финансирањето и Програмата за високообразовна дејност. Со оглед на тоа дека Советот не е формиран, уредба не е предложена и не е донесена. Во сегашнава состојба, МОН делумно ги применува мерилата и критериумите донесени со Самоуправната спогодба од 1988 година, односно го утврдува обемот на дејноста во високото образование, го определува износот на средствата што треба да се обезбедат од Буџетот на Република Македонија, распределбата на средствата за плати и на останатите буџетски средства – за надоместоци за плата и придонеси; материјални трошоци, за средства за греење и средства за издавање учебници и учебни помагала, кои се одобруваат по барања на универзитетите.

Квалитетот на високото образование, во голема мера, зависи од односот на државата кон високото образование и универзитетите – особено во поглед на неговото финансирање. Фактички, од финансирањето на високото образование зависат квалитетот на образованието, автономијата и функционалноста на универзитетите, истра-

* Дописен член на Македонската академија на науките и уметностите.

жувањата и работата на проекти. Универзитетот ѝ помага на економијата и му помага на општеството. Финансирањето на високото образование подразбира и влог и бенефиција за економијата.

Реформите во високото образование треба да одат во насока на обезбедување повеќе финансии за универзитетите и поголема слобода во управувањето со ресурсите. За моделот на финансирање на високото образование треба да се искористат компаративните искуства од соседството и од други земји кои имаат унапреден и функционален модел на финансирање на високото образование.

Во трудот ќе направиме подетална анализа и критички осврт на системот и на начинот на финансирање на високообразовните институции и на критериумите на распределба на средствата од јавниот буџет и од самофинансирање, според најзначајните расходни ставки – плати и придонеси, стоки и услуги и капитални расходи, за периодот 2012 – 2018 година.

Целта на трудот е, врз основа на анализа на моделите на финансирање на селектираните земји од регионот и од ЕУ и компаративната анализа со нашиот модел на финансирање на високото образование, да предложиме концепт на модел на финансирање на високото образование во Република Македонија, со цел да се надминат постојните проблеми, посебно во делот на критериумите на распределба на средствата од буџетот.

2. ИЗВОРИ НА ИНФОРМАЦИИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Основниот инструмент што се користи за собирање информации за финансирање на високото образование во Република Македонија го претставуваат анализата на објавените податоци на Државен завод за статистика и објавениот Буџет на Република Македонија, од 2002 до 2018 година, за приходите на сите високообразовни јавни и приватно-јавни институции. Ова беше дополнето со анализа на други документи (закони, подзаконски акти, извештаи од министерствата или други владини структури, публикации и извештаи од други експерти). Достапноста и веродостојноста на податоците за финансирањето на високото образование претставуваше сериозен предизвик и за регионална и за институционална анализа.

3. СИСТЕМ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Начинот на финансирање на високото образование, во голем дел, треба да биде поврзан со надлежностите на Советот за финансирање на високото образование кој, во согласност со новите законските решенија, треба да биде формиран во рамките на Министерството за образование и наука како самостојно тело кое работи врз основа на принципите на стручност и компетентност, а со цел остварување на работите од областа на финансирањето и Програмата за високообразовна дејност. Во согласност со Законот за високо образование (ЗВО), по предлог на Советот, Владата на Република Македонија требаше да донесе Уредба за мерилата и критериумите за финансирање на дејноста во високообразовните установи. Со оглед на тоа дека Советот не е формиран, Уредбата не е предложена и не е донесена.

Во сегашната состојба, Министерството за образование и наука делумно ги применува мерилата и критериумите донесени со Самоуправната спогодба од 1988 година, односно го утврдува обемот на дејноста во високото образование, го определува износот на средствата што треба да се обезбеди од Буџетот на Република Македонија. Многу проблеми во распределбата на средствата од Буџетот имаат и универзитетите внатре, што се констатирани и во ревизорските извештаи. Според спроведената анализа за финансирањето на високото образование се осознава до кој степен се финансираат од Буџетот нашите државни универзитети и до кој степен тие се самофинансираат. Во оваа насока, нашиот труд ги анализира последните пет години (2012 – 2018 година) и ги зема предвид сите наши државни високообразовни институции (УКИМ, Универзитет „Климент Охридски“, Тетовски универзитет, Универзитет „Гоце Делчев“, Универзитет за информатика и технологија и Универзитет „Мајка Тереза“) и приватно-јавни институции (Табела 1).

Финансирање на високото образование од основниот буџет и од самофинансирање 2012 – 2018 година									
Год.	Приходи	УКИМ	Унив. „К. Охридски“	Тетовски универзитет	Унив. „Гоце Делчев“	Унив. за инфор. и технолог.	Унив. „Мајка Тереза“	Приватно-јавни унив.	Вкупно
2012	Приходи од основен буџет	18,880,244	3,691,447	5,003,659	4,451,236	1,242,878		195,122	33,464,585
	%	55,80 %	10,91 %	14,79 %	13,15 %	3,67 %		0,58 %	
2012	Приходи од самофинансирање	35,039,496	7,352,862	5,694,211	4,513,480	278,618		-	52,878,667
	%	66,26 %	13,91 %	10,77 %	8,54 %	0,53 %		0,00 %	
2013	Приходи од основен буџет	18,793,285	3,857,057	3,975,545	4,304,715	1,607,772		195,122	32,733,496
	%	57,41 %	11,78 %	12,15 %	13,15 %	4,91 %		0,60 %	
2013	Приходи од самофинансирање	35,309,740	7,104,065	5,447,154	4,351,203	1,397,561		-	53,609,724
	%	65,86 %	13,25 %	10,16 %	8,12 %	2,61 %		0,00 %	
2014	Приходи од основен буџет	19,036,780	4,015,252	4,057,496	4,971,967	1,779,642		195,122	34,056,260
	%	55,90 %	11,79 %	11,91 %	14,60 %	5,23 %		0,57 %	
2014	Приходи од Самофинансирање	35,014,033	7,897,675	5,765,366	4,958,374	291,138		-	53,926,585
	%	64,93%	14,65%	10,69%	9,19%	0,54%		0,00%	
2015	Приходи од основен буџет	18,828,667	4,048,569	3,571,463	4,524,488	1,466,862		682,943	33,122,992
	%	56,84%	12,22%	10,78%	13,66%	4,43%		2,06%	
2015	Приходи од Самофинансирање	34,526,211	7,946,683	6,422,911	5,574,894	318,179		-	54,788,878
	%	63,02%	14,50%	11,72%	10,18%	0,58%		0,00%	
2016	Приходи од основен буџет	19,436,553	4,106,764	5,268,634	4,493,447	1,212,065	162,601	650,408	35,330,472
	%	1	0	0	0	0	0	0	
2016	Приходи од самофинансирање	32,520,325	7,300,813	6,817,285	5,983,415	371,984		-	52,993,821
	%	61,37 %	13,78 %	12,86 %	11,29 %	0,70 %		0,00 %	
2017	Приходи од основен буџет	20,978,390	4,349,528	6,090,179	4,574,634	1,672,846	1,331,220	682,927	39,679,724
	%	52,87 %	10,96 %	15,35 %	11,53 %	4,22 %	3,35 %	1,72 %	
2017	Приходи од самофинансирање	32,520,325	7,300,813	5,808,130	5,950,894	371,984	406,504	-	52,358,650
	%	62,11 %	13,94 %	11,09 %	11,37 %	0,71 %	0,78 %	0,00 %	
2018	Приходи од основен буџет	21,986,569	4,819,854	5,371,480	4,397,724	1,507,642	4,689,236	682,927	43,455,431
	%	50,60 %	11,09 %	12,36 %	10,12 %	3,47 %	10,79 %	1,57 %	
2018	Приходи од самофинансирање	31,534,959	6,495,935	5,788,618	5,609,756	351,220	325,203		50,105,691
	%	62,94 %	12,96 %	11,55 %	11,20 %	0,70 %	0,65 %	0,00 %	

Од анализата на финансирањето на јавното високо образование од основниот буџет и од самофинансирањето во периодот 2012 – 2018 година, кај вкупните приходи од основниот буџет од 2014 година, каде што од основниот буџет имавме 34,06 милиони евра, во 2018 година, од основниот буџет за финансирање на јавните универзитети и приватно-јавните универзитети имаме раст на финансирањето на 42,77 милиони евра. Тенденциите може да се видат во графикон 1.



Во Македонија, јавните универзитети создаваат приходи од самофинансирање како партиципација што е должен да ја плати секој студент, така што сите универзитети создаваат приходи врз основа на самофинансирање, со вкупно 50,11 милиони евра. Од 2012 до 2015 година, приходите од самофинансирање имале раст од 52,88 милиони евра во 2012 година, до 54,79 милиони евра во 2015 година. Од 2015 година имаме негативна тенденција или намалување, од 54,79 милиони евра на 50,11 милиони евра во 2018 година. Ова намалување се должи на намалувањето на вкупниот број студенти кои се запишуваат и на намалувањето на бројот на студентите со кофинансирање. Ова може да се види во графикон 2.



Средствата одвоени од основниот буџет за финансирање на високото образование, како процент на БДП во Република Македонија, забележуваат пад во 2012 година, кога вкупните средства како процент на БДП изнесуваа 0,44 %, додека во 2017 година, вкупните средства од буџетот како процент на БДП, изнесуваат 0,39 % (види: Слика 9). Кога станува збор за финансирање на високото образование, ситуацијата е следна: Данска, Финска, Норвешка и Швајцарија, се на врвот на табелата по високиот степен на јавни расходи за високо образование – сите земји издвојуваат 1,5 % или малку повеќе од тоа. Сепак, ако ги вклучиме и приватните расходи за високо образование, врвот на табелата изгледа вака: САД, каде што околу 3 % од БДП се издвојуваат за високото образование, од кои две третини се издвојуваат од приватни извори; Јужна Кореја, со приближно 2,3 % од БДП за високо образование, каде што средствата што доаѓаат од приватни извори се 3,5-пати поголеми од средствата што се издвојуваат од буџетот; Чиле, со малку над 2 % од БДП, од кои 85 % имаат приватно потекло; Израел, речиси 2 % од БДП, од кои јавниот дел преминува половина од нив; и Финска, со 1,7 % од БДП, со незначителен приватен удел. Земјите во регионот трошат помалку на високото образование, од 1,26 % од БДП во Словенија до 0,72 % во Хрватска (М. Vukasović, М. Babin, V. Ivošević, P. Lažetić, K. Miklavič 2009, стр. 39). Сепак, нема јавно достапни податоци за издатоците за високо образование во земјите што ги истражуваме, така што овие податоци треба да се земат со резерва (Unesco Institute of Statistics UIS).

Графикон 3

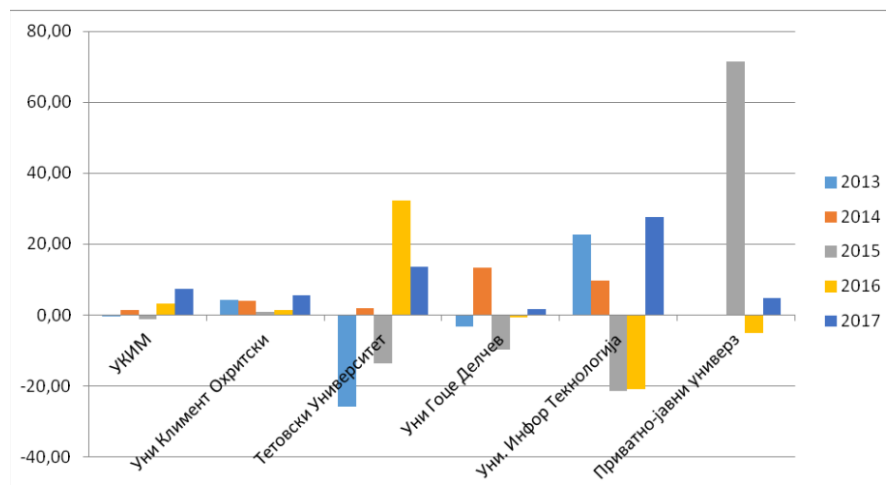


Според расходите од основниот буџет за периодот 2012 – 2017 година, поделени на високообразовните институции, се гледа дека некои од високообразовните институции имаат растечки тренд, а пак, некои други имаат опаѓачки тренд. УКИМ, од 2012 до 2013 година, има опаѓачки тренд (– 0,005 %). Овој негативен тренд продолжува и во наредните години, за разлика од 2014 – 2015 година, кога трендот е негативен за – 0,011 %. Од 2016 – 2017 година, трендот е позитивен и изнесува 0,079 %. Кај Универзитетот „Климент Охридски“, трендот е позитивен и се движи во интервал од 0,045 – 0,059. Тетовскиот универзитет има опаѓачки тренд од 2012 – 2013 година за 0,205 %, а овој негативен тренд продолжува и во наредните години, за разлика од 2016 – 2017 година, кога трендот е позитивен и достигнува 0,156 %. Универзитетот „Гоце Делчев“, од 2012 до 2013 година, според расходите од основниот буџет, од 2012 – 2013 година, има опаѓачки тренд за – 0,033 % и наредните години трендот е негативен, и од 2013 – 2014 година тој изнесува – 0,090 %, односно од 2016 – 2017 година, овој тренд е позитивен и достигнува 0,018 %. Универзитетот за информатичка технологија, од 2012–2013 година, има растечки тренд за 0,294 %. Од 2014 до 2015 година, трендот е негативен – 0,176 % и од 2016 – 2017, трендот е пак позитивен и достигнува 0,380.

Според анализата, расходите од самофинансирање во високообразовните институции 2012 – 2017 година, имаат негативен тренд или, пак, тие се движат во интервалот 0 – 0,1. Гледано поединично, УКИМ, од 2012 до 2013 година, има растечки тренд од 0,008. Овој тренд е негативен и во однос на 2014 – 2015 година, за – 0,014. Од 2016 – 2017 година нема разлика. Кај Универзитет „Климент Охридски“, во периодот 2012 – 2013 година, трендот е негативен и се движи во интервал од – 0,034. За разлика од 2014 – 2015 година, трендот е позитивен за 0,006 и нема разлика од 2016 до 2017 година. Тетовскиот универзитет има опаѓачки тренд од 2012 – 2013 година за – 0,043, а овој тренд е позитивен од 2015 до 2016 година и изнесува 0,114. Од 2016 до 2017 година, трендот е негативен и достигнува – 0,148. Универзитетот „Гоце Делчев“, од 2012 до 2013 година, според расходите од самофинансирање, од 2012 до 2013 година има опаѓачки тренд за – 0,036, а во наредните години, трендот е позитивен и од 2013 до 2014 година, достигнува до 0,124 и, пак, од 2016 до 2017 година, овој тренд е негативен – 0,005. Универзитетот за информатички технологии, од 2012 до 2013 година, има растечки

тренд за 4,016, од 2014 до 2015 година, трендот е позитивен за 0,093 и тој нема разлика од 2016 до 2017 година (види: Графикон 4).

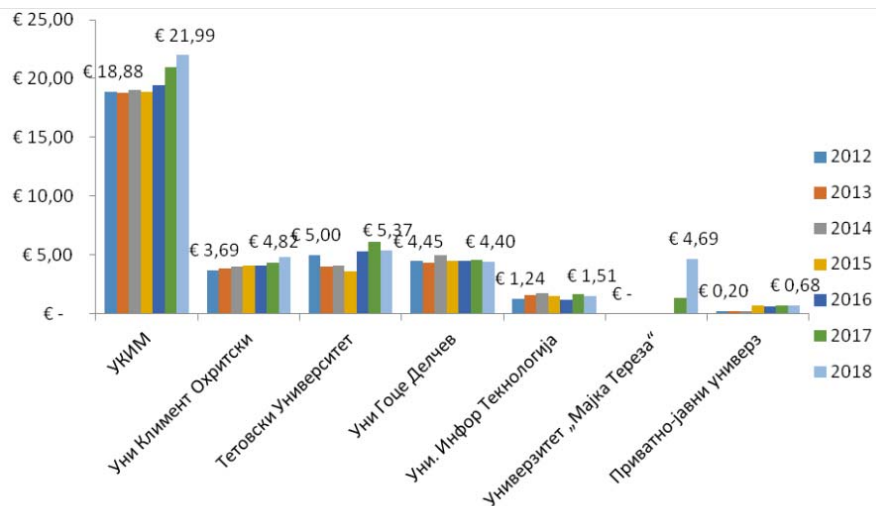
Анализа на средствата од основен буџет во периодот 2012 – 2017 година на јавните универзитети (%)



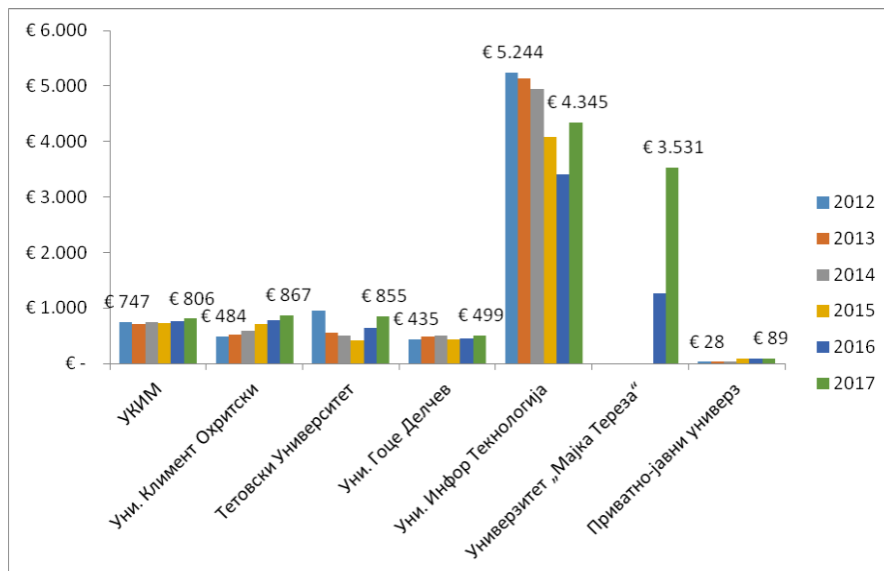
Според расходите од основниот буџет за периодот 2012 – 2017 година, распределени на високообразовните институции, се гледа дека некои од високообразовните институции имаат растечки тренд, а пак некои други имаат опаѓачки тренд. УКИМ, од 2012 до 2013 година, има опаѓачки тренд и изнесува – 0,005 %. Овој негативен тренд продолжува и во наредните години, за разлика од 2014 – 2015 година, кога трендот е негативен за – 0,011 %. Од 2016 – 2017 година, трендот е позитивен: 0,079 %. Кај Универзитетот „Климент Охридски“ трендот е позитивен и се движи во интервал од 0,045 – 0,059. Тетовскиот универзитет има опаѓачки тренд од 2012 – 2013 година, за 0,205 %, а овој негативен тренд продолжува и наредните години, за разлика од 2016 до 2017 година, кога трендот е позитивен и достигнува 0,156 %. Универзитетот „Гоце Делчев“, според расходите од основниот буџет, од 2012 до 2013 година, има опаѓачки тренд за – 0,033 % и наредните години трендот е негативен, а од 2013 до 2014 година изнесува – 0,090 % и од 2016 до 2017 година, овој тренд е позитивен и достигнува 0,018 %. Универзитетот за информатички технологии, од 2012 до 2013 година, има растечки тренд за 0,294 %. Од 2014 до 2015 година, трендот е негативен (– 0,176 %) и од 2016 до 2017 година, трендот е пак позитивен и достигнува 0,380 (Слика 5).

Расходите од самофинансирањето во високообразовните институции, во периодот 2012 – 2017 година, имаат негативен тренд или, пак, се движат во интервалот 0 – 0,1. Гледано поединично, УКИМ, од 2012 до 2013 година, има растечки тренд: 0,008. Овој тренд е негативен и со разлика во периодот 2014 – 2015 за – 0,014. Во периодот 2016 – 2017 нема разлика. Кај Универзитетот „Климент Охридски“, во периодот 2012 – 2013 година, трендот е негативен и се движи во интервал од – 0,034. За разлика од овој период, во периодот 2014 – 2015 година, трендот е позитивен за 0,006 и нема разлика во однос на периодот од 2016 до 2017 година. Тетовскиот универзитет има опаѓачки тренд во периодот 2012 – 2013, за – 0,043, а овој тренд е позитивен од 2015 до 2016 година и изнесува 0,114. Од 2016 до 2017 година, трендот е негативен и достигнува – 0,148. Универзитетот „Гоце Делчев“, од 2012 до 2013 година, според расходите од самофинансирањето во периодот од 2012 до 2013 година има опаѓачки тренд за – 0,036, а во наредните години, трендот е позитивен, и од 2013 до 2014 година достигнува до 0,124 и, пак, во периодот од 2016 до 2017 година, овој тренд е негативен (– 0,005). Универзитетот за информатичка технологија, во периодот од 2012 до 2013 година, има растечки тренд за 4,016, од 2014 до 2015 година, трендот е позитивен за 0,093 и нема разлика во периодот од 2016 до 2017 година.

Финансирањето на високото образование од основниот буџет по студент, во периодот 2012 – 2017 година, на високообразовните јавни и приватно-јавни универзитети, покажува големи разлики помеѓу универзитетите, а тоа може да се види на слика 6. УКИМ, по глава на студент, во 2012 година има приходи во износ од 18,88 милиони евра и забележува раст, така што во 2018 година тие изнесуваат 21,99 милиони евра. Кај Универзитетот „Климент Охридски“, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат раст од 3,69 милиони евра, а 4,82 милиони евра во 2018 година. На Тетовскиот универзитет, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат раст од 5,00 милиони евра, а 5,37 милиони евра во 2018 година. На Универзитетот „Гоце Делчев“, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат намалување од 4,45 милиони евра, а 4,40 милиони евра во 2018 година. Раст има и кај приватните јавни високообразовни институции од 0,20 евра по студент во 2012 година, до 0,68 милиони евра во 2018 година (види Графикон 5).



Финансирањето на високото образование од основниот буџет по студент, во периодот 2012 – 2017 година, во високообразовните јавни и во приватните јавни универзитети, покажува големи разлики помеѓу универзитетите, а тоа може да се види на слика 6. УКИМ, по глава на студент, има приходи кои, во 2012 година, изнесуваат 747 евра и забележуваат раст, така што во 2018 година тие изнесуваат 806 евра. На Универзитетот „Климент Охридски“, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат раст од 484 евра, а 869 евра во 2018 година. На Тетовскиот универзитет, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат намалување од 952 евра, а 855 евра во 2018 година. На Универзитетот „Гоце Делчев“, во 2012 година, приходите од основниот буџет, поделени со бројот на студенти, забележуваат намалување од 435 евра, а 499 евра во 2018 година. Раст има и кај приватните јавни високообразовни институции од 28 евра по студент во 2012 година, на 89 евра во 2018 година (види: Слика 6).



4. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ – КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА СО ИЗБРАНИ ЗЕМЈИ ОД РЕГИОНОТ И ЕУ

Во Република Македонија, распределбата на средствата од основниот буџет се реализира врз основа на влезни критериуми и тоа, распределба на средствата за плати, а останатите буџетски средства се распределуваат на делови за: надоместоци за плата и придонеси; материјални трошоци (за струја, за вода, за ПТТ, за хигиена и канцелариски материјали), средства за греење; средства за издавање учебници и учебни помагала кои се одобруваат врз основа на доставена Годишна програма за издавачка дејност, за тековната година; средства за капитални трошоци (опрема и инвестиции) кои се одобруваат по барања на универзитетите. Мора да се изгради нов модел за финансирање на високото образование што ќе го замени веќе неефикасниот и стар 40-тина години модел на финансирање на високото образование. Моделот на финансирање треба да се модифицира и да опфаќа:

а) исплата на фиксен буџет за секоја високообразовна установа што се пресметува според бројот на студентите и реалните трошоци за студирање, бројот на издадени дипломи, бројот на професори, според бројот на објавени научни трудови;

б) финансирање на успешноста во работењето на високообразовните институции и реализација на предложените проекти и активности, врз основа на договорите помеѓу МОН и секоја високообразовна установа, а со цел да се финансираат претходно заемнодоговорените активности за остварување на националните цели и подобрување на резултатите на одредена високообразовна институција;

в) финансирање на високообразовните институции за иновативни проекти и програми кои тие ги предлагаат до МОН, а се поврзани со наставата, со капацитетот за истражување на установата и слично. Потребно е Министерството за образование и наука да издвојува повеќе средства од оние што досега се издвојувале за високообразовните установи и да се мотивираат установите повеќе да се залагаат за добивање поголеми буџети.

Обезбедувањето на квалитет во високото образование, во голема мера, зависи од односот на државата кон високото образование и кон универзитетите, особено во поглед на нивното финансирање. Од финансирањето во високото образование зависат квалитетот на образованието, автономијата и функционалноста на универзитетите, истражувањата и работата на проекти.

Некои истражувања покажуваат дека во многу земји постои видливо движење на механизмите кои се доминантно засновани на влезните задачи врз основа на излезните параметри. Некои држави се преориентирани (или се наоѓаат во дебати за тоа) кон повеќе пазарноориентирани механизми. Целта на компаративната анализа е да се понудат информации за развојот на финансиската политика и на управувачките механизми во земјите од регионот кои минуваат низ транзиција, а некои земји имаат и заедничка историја. Во оваа глава ќе се фокусираме на неколку земји од Југоисточна Европа (ЈИЕ), односно на Албанија, Црна Гора, Хрватска, на Словенија и Србија. Освен некои заеднички карактеристики и географската близина, ќе се забележат разлики помеѓу системите и нивниот развој. Поимот Југоисточна Европа е конструкција која се однесува на разновидни реалности (Згага, 2005: 27).

Во следната табела е дадена компаративна анализа на Албанија, Црна Гора, Хрватска, Србија и Словенија, при што може да се согледаат каналите на дистрибуција, нивото на финансиската автономија и основните механизми на распределба (M. Vukasović, M. Babin, V. Ivošević, P. Lažetić, K. Miklavič, 2009: 152) (види: Табела 2).

Табела 2

Земји	Канал за дистрибуција (примател на јавни средства)	Дистрибутивни услови (ниво на финансиска автономија на институциите)	Основи и механизми на распределба
Албанија	Високообразовни институции		Доминантни критериуми за влез: запишани студенти, наставен кадар со цело и со скратено работно време, големината на институцијата, сопствениот приход и специфичните трошоци за настава.
Црна Гора	Високообразовни институции.	Годишен буџет според ставки	Финансирање според договор. Договорите се склучуваат секоја година преку процесот на преговори. Договорите се критериумите за влез: бројот на на вработени лица, бројот на запишани студенти итн.
Хрватска	Високообразовни институции; Посредничко тело во процесот на преговори (NSBO)	Комбинација на преговори според ставки и самостојно трошење на доделените средства; зголемена финансиска автономија	Комбинацијата на критериумите за влез во најголем дел: капацитетот на високообразовната институција (се однесува на бројот на студенти, наставниот кадар, инфраструктурата), релативните трошоци на студиските програми и квалитетот на институцијата врз основа на анализа на квалитет (сè уште не се спроведува). Преговорите ги координира Националниот совет за високо образование.
Србија	Високообразовни институции	Низок степен на финансиска автономија во врска со јавните фондови за настава: финансирање по буџетски ставки.	Формулата се базира на критериумите за влез: бројот на запишани студенти, бројот на наставниот кадар, областа на студирање (просечен коефициент) и основните критериуми за плати во јавниот сектор.
Словенија	Високообразовни институции; Акцентот на бројот на запишани и дипломирани студенти.	Високо ниво на финансиска автономија; распределба на целиот износ.	Формулата за финансирање ги вклучува и влезните и излезните критериуми: запишани студенти, дипломци, области на факторско студирање и корекции во однос на буџетот од претходната година.

Потребно е да се најде најефикасен модел што ќе овозможи соодветна контрола, но и да им се даде на институциите мотивација за развој. Механизмот на „историска алокација“ не овозможува среднорочно и долгорочно планирање и дефинирање на стратегиските цели. Еден од начините е да се воспостави систем на финансирање на високото образование кој нема да биде заснован исклучиво на наставниот кадар и на материјално-техничките капацитети (од претходната година), а најадекватен систем што може да се примени е системот на финансирање на Словенија („Службен лист на РС“, број 134/03).

Комбинацијата на влезните и излезните критериуми за финансирање е применлива според формулата во Словенија. Вкупно, годишните средства наменети за истражување и активности за една високообразовна институција (UGS) претставуваат збир од основните годишни средства (ДХ) и нормативното годишно финансирање (NGS). Стандардот за годишните средства се пресметува на следниот начин: $NGS\ GPV = \Sigma * ((N + P * Д) * fg)$

GPV – годишната почетна вредност претставува нормативно годишно финансирање по студент во првата студиска област. Тоа се пресметува како: $GPV = (GBS - \Sigma NGS) / ((N + D * P) * fg)$ 1. GBS се годишни буџетски средства за наставната дејност, односно на вкупните средства за студирање во активностите на институциите на високото образование. GBS се одредува во согласност со правилата за подготовка на буџетот на државата, а во рамките на финансискиот план на министерството надлежно за работите во високото образование. N е вкупниот број студенти со полно работно време во стариот долг циклус и првиот и вториот циклус на Болоња. П: Одредување на тежината = NGS за дипломираните студенти на програмата / NGS студент на истата програма. D: Бројот на дипломирани студенти од редовните студенти во стариот долг циклус и првиот и вториот циклус на Болоња. fg: факторот 'група студиски области'. Σgiv : giv збирот на сите институции за високо образование. Прва студиска област се: општествени науки, социјален труд, право, организациски науки, новинарство и информирање и за нив е во $fg = 1,0$. Уредбата во Словенија дефинира ФГ за вкупно шест студиски области и, на пример, за образование на наставници изнесува 1,75, додека за стоматологија, медицина, ветерина и уметност: 4,5.

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕДЛОЗИ ЗА ПРОМЕНИ И ДИНАМИКА

1. Треба што побрзо да се формира Националниот совет за високо образование и научноистражувачка дејност заради обезбедување, оценување, развој и унапредување на квалитетот во високото образование и на научноистражувачката дејност во Република Македонија.
2. Националниот совет за високо образование и научноистражувачка дејност, во рамките на својата надлежност, да ги следи развојот на високото образование и неговата усогласеност со европските и меѓународните стандарди.
3. Да се усвои Националната програма за високо образование, да се донесе Правилник за нормативите и стандардите за основање високообразовни установи и за изведување високообразовна дејност, во согласност со овој закон; Правилник за содржината на студиските програми во согласност со овој закон.
4. Да се донесе нов модел за финансирање за што е неопходно донесување на Стратегија за финансирање на високото образование во согласност со анализите и потребите на државата, и тоа да се финансира во навистина реални рамки.
5. Да се донесе Уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи. Освен влезните критериуми, да се користат и излезните критериуми за финансирање на високообразовните институции. Да се воспостави систем на финансирање на високото образование базиран на комбинацијата на влезните и излезните критериуми.
6. Да се воспостави систем на комуникација помеѓу работодавците и образовниот сектор со цел подобро поврзување на пазарот на трудот и образованието и да се воспостават нови начини за финансирање на високото образование (во смисла на финансирање на високото образование од извори на бизнис-секторот, потпишување, поддршка на истражувањето итн.).
7. Министерството за образование и наука и јавните университети да обезбедат систем на внатрешна контрола за следење на наменското користење на средствата стекнати врз

основа на партиципација и кофинансирање, да ги констатираат причините за непостапување според законската одредба за нивна употреба во висина од 40 % за фундаментални и применети истражувања, осовременување на научноистражувачката инфраструктура, за оспособување и усовршување на кадрите за научноистражувачката работа, како и за инвестиции и инвестициско одржување.

Литература

На кирилица:

1. Ацески, д-р Илија. 2016. „Универзитетот на распаке“, Студентски одговор на реформите во високото образование, Скопје.
2. Буџет на Република Македонија од 2012 до 2018 година.
3. Закон за високо образование на Република Македонија.
4. Извор на податоци: Самоуправна спогодба за заеднички основи и мерила за утврдување цена на образовните услуги и стекнување на дел од доходот на организациите од насоченото образование во рамките и преку самоуправните интересни заедници на насоченото образование.
5. Камбовски, Владо. 2016. „Диспут за науката и високото образование во Република Македонија во 21 век“, Скопје.
6. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 103, стр. 5.

На латиница:

7. Archer, L., Hutchings, M. and Ross, A. 2003. *Higher Education and Social Class: Issues of exclusion and inclusion*. London: Routledge and Falmer.
8. Jongbloed, B. 2003. *Institutional Funding and Institutional Change*. In File, J. and L. Goedegebuure (Eds) *Real-Time Systems. Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: Vutium Press.
9. Schwarzenberger, A. 2008. *Public / private funding of higher education: a social balance*. Hannover: HIS.
10. Strehl, F., S. Reisinger and M. Kalatschan. 2007. *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. OECD Education Working Papers, No. 6. Paris: OECD.
11. Turajlić, S. 2007. *Savremene tendencije u finansiranju visokog obrazovanja*, XIII skup Trendovi razvoja: „Akreditacija Bolonjskih studija“, Kopaonik, 5 – 8.3. 2007, strana 22–26, Novi Sad, Fakultet tehničkih nauka.
12. Uredba o javnem financiranju visokoškolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (Uradni list RS, št. 134/03, EVA 2003–2311–

0222, veljavnost od 31.12.2003, uporaba od 1.1.2004), http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_visokosolstvo/zakonodaja_VS/Uredba_o_JF_01.doc (posećeno 22. marta 2009).

13. Vukasović, Martina (pr.). Babin, Mihajlo. Ivošević, Vanja. Lažetić, Predrag. Miklavič, Klemen. (2009). *FINANSIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA U JUGO-ISTOČNOJ EVROPI: ALBANIJA, CRNA GORA, HRVATSKA, SLOVENIJA, SRBIJA*, Centar za obrazovne politike Državni univerzitet u Novom Pazaru: 39.

14. Vukasović, M. 2007. *Higher Education and Social Stratification in Serbia 1990– 2005*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Master thesis.

15. Zgaga, Pavel (ed.). 1998. *Development of higher education in Slovenia*. Ljubljana: Ministry of Education and Sport of Republic of Slovenia.

16. Zgaga, Pavel. 2005. *The importance of education in social reconstruction*. Visages of education, Ljubljana/Wien: University of Ljubljana/KulturKontakt.

проф. д-р Борче ДАВИТКОВСКИ*

ОСВРТ ВРЗ НОВИОТ ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

I. ВОВЕД

1. Управно-судска контрола

Управниот спор е дел од системот на судски постапки во Република Северна Македонија, заедно со граѓанската и кривичната постапка. Она што управниот спор го издвојува од другите судски постапки се спецификите што се однесуваат на странките кои учествуваат во спорот, предметот на контрола, правилата на постапката, овластувањата на судот и судската надлежност за негово решавање.

Во Република Северна Македонија, целокупната судска контрола над органите на државната управа се одвива преку:

- користење на правни средства во кривична постапка за кривична одговорност на службените лица во јавната администрација;
- употреба на правни средства во граѓанска постапка, кога се работи за одговорност на јавните службеници за материјална штета сторена на правни и физички лица;
- уставно-судска контрола над општите акти на администрацијата;
- решавање на управни спорови против конечни конкретни административни акти, односно управно-судска контрола.

Последниот вид судска контрола се означува уште и како управен спор и претставува еден вид надворешна контрола над работата, односно оценка на законитоста на конкретните акти на

* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

органите на државната управа, како и на други органи и институции со јавни овластувања да решаваат управни работи.

2. Компаративни искуства

Во однос на организациската поставеност и спроведувањето на судската контрола врз управата, во светот се издиференцирани три системи:

- англосаксонски,
- европско-континентален и
- мешовит систем.

Основното обележја на англосаксонскиот модел е што оваа контрола е доверена на редовното судство и таа се спроведува во редовна судска постапка според правилата на општото право – *common law*.

Европско-континенталниот модел е карактеристичен по издвојувањето посебни управни судови надлежни за решавање на управните спорови и посебна постапка за одлучување по нив.

Мешовитиот концепт, пак, има одредени примеси или елементи и од двата система.

Но, диференцирањето помеѓу различните правни системи не завршува тука: одредени земји – претставници на европско-континенталниот систем, помеѓу себе се разликуваат и во однос на тоа дали управните судови се дел од извршната власт (на пример, Франција) или се во рамките на судската власт (на пример, Германија). Во секој случај, единствената цел им е заедничка, а тоа е да се спречи арбитражно постапување на органите на управата кога одлучуваат за одредени права и интереси на граѓаните и да се обезбеди владеење на правото, односно остварување на начелото на законитост во работењето на органите на јавната администрација. Воедно, се смета дека контролата треба да биде спроведена од страна на надворешен и независен субјект, кој ќе може да ги решава спорите помеѓу органите на јавната администрација и физичките и правни лица на стручен, непристрастен и ефикасен начин, а за тоа најсоодветно решение претставуваат судовите.

3. Управен спор во Република Северна Македонија

Во Република Македонија, управно-судската контрола датира од 1952 година, кога е донесен првиот Закон за управни спорови на просторите на поранешната СФРЈ, кој е изменет и дополнет во 1977 година. Овој Закон е усвоен и во СР Македонија како републички пропис и се применуваше дури и во самостојна Република Македонија, сè до 2006-тата година, кога за првпат по осамостојувањето на државата беше донесен нов Закон за управните спорови. До донесувањето на Законот од 2006 година, кај нас беше прифатена мешовитата концепција на уредувањето на управното судство, односно постоеше посебен закон за решавање на управните спорови, како еден од елементите на европско-континенталниот систем, меѓутоа надлежен за нивно решавање беше Врховниот суд на Република Македонија, кој претставува највисок суд од општа надлежност, што воедно е компонента на англосаксонскиот модел на решавањето на управните спорови.

Сепак, Република Северна Македонија, како земја која помина низ транзиција и земја која претендира за влез во европското семејство, веќе две децении спроведува одредени нормативно-правни и институционални реформи во повеќе области, а особено во областа на правосудството и јавната администрација, со кои се стреми да ги исполни европските критериуми и да развие правен систем заснован на европските вредности и стандарди. Дел од реформите беа спроведени и во управно-судската контрола, со етаблирање на посебно управно судство. Но, реформите и модернизацијата на управно-судската постапка треба да продолжат во насока на отстранување на одредени недостатоци кои се воочуваат од досегашната практика, како и дополнително уредување и прецизирање на одредени отворени прашања и дилеми во однос на законската поставеност и регулацијата на управниот спор.

II. ПРЕГЛЕД НА НОВИНИТЕ ВО ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

1. Опфат – опфатот на новиот Закон за управните спорови е поширок, односно се протега на сите дејства на јавните органи во Република Македонија.¹⁵

¹⁵ Види повеќе: член 1 – Основни одредби и член 9 – Поимник.

Под јавен орган се подразбираат Влада на Република Македонија, министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да извршуваат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во Градот Скопје.

Исто така, дефиниран е и управниот акт. Тој е поединичен акт со кој јавниот орган одлучил за правата, обврските и правните интереси на физичко или правно лице, односно друго лице кое може да биде странка во определена управна работа, како и поединичен акт донесен во прекршочна постапка. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение, известување или друго. Доколку во управниот спор се оспоруваат дејствата на јавните органи, во постапката ќе се употребуваат одредбите од Законот за управните спорови кои се однесуваат на оспорување на управниот акт.

Во него е дадена и дефиницијата на управните договори. Така, управен договор е двостран правен акт склучен помеѓу јавен орган и физичко или правно лице, чиј предмет е извршување на јавна служба или давање јавни услуги на граѓаните од надлежност на јавниот орган. Управни договори се концесиските договори, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес, договорите за вршење јавна служба, договорите за изведување јавни работи или извршување јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори кои, според содржината на предметот, судот ќе ги определи како управни договори.

2. Воведување на „прецедентно право“, односно судска практика – во Законот, за првпат во управното судство, се предвидува во „согласност со начелото на законитост, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, почитувајќи ја **воедначената судска практика**, преку која се обезбедуваат правна сигурност и еднаква примена на законите“.

3. Начела – во делот на начелата¹⁶, спорот на полна јурисдикција се подига на ниво на основно начело. Така, во согласност со начелото на усна расправа, судот, по правило, ќе донесе одлука во

¹⁶ Види: членови 14 и 15.

управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа, кога утврдува фактичка состојба.

Исто така, и во согласност со начелото на контрадикторност, судот на секоја странка ќе ѝ овозможи да се произнесе за наводите и предлозите на спротивната странка.

4. Судија-поединец – во Република Северна Македонија се воведува одлучување на судија-поединец во решавањето на предметите во управен спор. Така, во управен спор, судот одлучува во совет од тројца судии или како судија-поединец.

Судија-поединец одлучува во управен спор во:

- спорови чиј предмет изразен во парична вредност не го надминува износот од 5000 евра во денарска противвредност и не претставуваат значајно правно прашање;
- спорови во кои се оспорени само процесни дејства во постапката на донесување на управниот акт;
- спорови од едноставна фактичка и правна природа.

За доделување на предметот на судија-поединец одлучува советот на предлог на судијата-известувач. Судија кој нема една година судиски стаж не може да постапува како судија-поединец. Предмет за кој е спроведена усна расправа пред совет, не може да се додели на понатамошно одлучување на судија-поединец

5. Забрана за тужител – изречно се забранува јавен орган да се јави како тужител во управен спор.

6. Застапување – во согласност со новиот ЗОУП се предвидува¹⁷ дека тужениот може да биде застапуван од одговорното лице или од службено лице овластено од него.

7. Форма и содржина на тужба. Попрецизната форма и содржина на тужбата, подразбира дека тужбата мора да биде целосна и да содржи:

1. Назив на судот пред кој се поднесува,
2. Лично име, односно назив и адреса на тужителот, со единствен матичен или даночен број,
3. Назив на тужениот,

¹⁷ Види: член 26, ст. 2.

4. Наведување на оспорениот акт или управен договор, или опис на бараното дејство или обврска,
5. Опис на тужбеното барање,
6. Наводи со кои се оспорува одлуката, дејството или управниот договор,
7. Причини за поднесување на тужбата во врска со главната работа и споредните барања,
8. Факти и докази на кои е засновано тужбеното барање,
9. Потпис на тужителот,
10. Платена такса.

8. Казна за органи – се воведува казна за органите. Така, доколку тужениот, по барањето на судот, не ги достави сите списи со предметот во рокот определен од судот или изјави дека не може да ги достави, судот одлучува за предметот без списите. Во овој случај, судот изрекува парична казна во износ од 30 % од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт, односно го презело оспореното дејство, како и на одговорното лице во тужениот кое не ги доставило списите.

Исто така, на барање на судот, секој јавен орган е должен, во согласност со законот да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот. Доколку јавниот орган не постапи, судот изрекува парична казна во износ од 30 % од месечната плата на одговорното лице, односно овластеното лице во јавниот орган.

9. Спорот на полна јурисдикција станува правило – во согласност со одредбите на овој закон¹⁸, спорот на полна јурисдикција станува правило, а спорот на законитост, исклучок. Така, судот, по правило, одлучува по поднесената тужба на јавна расправа. Судот, по исклучок, одлучува по управниот спор, без да одржи јавна расправа (спор на законитост) само:

1. во случај кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел-одлука);
2. доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба.

¹⁸ Види: членови 42 и 44.

10. Модел-постапка и модел-одлука – новина во овој законски текст е и воведувањето на модел-постапка и модел-одлука. Така:

- Модел-одлука е одлуката што ја носи Управниот суд, во случаите кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат ист правен основ. Управниот суд задолжително ја донесува модел-одлуката по одржувањето на јавната расправа и ја објавува како сентенца на судската практика на судот.
- Модел-постапка е постапката што ја спроведува Управниот суд, во случаите кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат иста правна основа. Управниот суд ја спроведува модел-постапката во согласност со начелата на итност и приоритет, со задолжително одржување јавна расправа.

Нормите за модел-одлука и за модел-постапка се предвидени во Законот.¹⁹ Така, против решението за прекин на постапката поради спроведување на модел-постапка, не е дозволено поднесување жалба. Во предметите, по кои се одлучува во модел-постапката, судот одлучува според приоритет. По правосилноста на одлуката донесена во модел-постапката, судот без расправа ќе одлучи за прекинатите постапки, доколку тие постапки немаат суштествени разлики од фактичка или правна природа на модел-постапката и доколку фактичката состојба е утврдена. При примена на оваа одредба, судот може да одлучи по сите тужби со една пресуда доколку ја спои постапката.

Исто така, образложението ги содржи барањата на странките и нивните наводи за фактите врз кои се засноваат тие барања, доказите, решителните факти што ги утврдил, а особено прописите врз кои судот ја засновал пресудата и се произнесува во однос на предлозите и приговорите на странките за кои не се произнел за време на постапката. Во образложението, судот ги изнесува своите правни насоки за постапување на тужениот орган при повторно решавање на предметот, доколку судот мериторно не го решил предметот, и причините за модел-одлуката.

¹⁹ Види: член 54, ст. 3 и 4, и член 55.

11. Електронска комуникација – овој закон ја регулира и електронската комуникација на странките со судот. Така, поднесоците се доставуваат писмено или во електронска форма до приемото одделение на судот. Секој електронски испратен поднесок ќе се смета дека е поднесен во судот во оној момент кога ќе биде забележан во серверот за излезни пораки. Судот веднаш ќе издаде потврда за прием на поднесокот. Доколку судот нема можност да го прочита поднесокот во електронска форма поради технички проблеми, ќе го извести за тоа испраќачот, со барање за повторно испраќање на истиот поднесок во соодветен формат или на друг начин, во точно определен рок. Ако испраќачот не постапи по известувањето во определен рок, ќе се смета дека поднесокот не бил поднесен.

12. Доставка – доставата ќе се изврши исклучиво во согласност со одредбите на Законот за општата управна постапка.²⁰

13. Казна за странки – за првпат се предвидува санкција – казна за странките во постапката пред судот. Судот може да го опомене, да го казни со парична казна до 500 евра или да го отстрани од расправата, секое лице кое учествува во постапката и кое го навредува судот, странката или другите учесници во постапката на расправата, или ја попречува работата, или не ги почитува наредбите за одржување на редот од претседателот на советот.

Со парична казна до 500 евра во денарска противвредност, ќе се казни физичко лице (странка, заинтересирано лице, одговорно лице во правно лице), кое го навредува судот, странката или другите учесници во постапката на расправата, или ја попречува работата или не ги почитува наредбите за одржување на редот од претседателот на советот, во согласност со правилата за заштита на судот, на странките и другите учесници во постапката, од навредливи изјави и за одржување на редот на главната расправа.

14. Спор на законитост – спорот на законитост е даден како основното решение.

15. Казна за судии – овој закон предвидува парични казни и за судиите и за претседателот на советот. Така, претседателот на судот ќе изрече парична казна за претседателот на советот или за судијата-поединец до 30 % од платата. Исто така, претставува основа

²⁰ Види: член 57.

за дисциплинска одговорност на претседателот на советот, односно на судијата-поединец. Претходното решение ќе се примени доколку:

- Во роковите од тужбата, судот, исто така, ќе донесе одлука во врска со враќање на одреден предмет или надомест на штета.
- Доколку одлуката за барањето од претходниот став бара утврдување на фактите, што би значело суштествено пролонгирање на постапката во управен спор или доколку постапката на донесување на управниот акт по пресудата продолжува, судот може да го упати тужителот да го поднесе своето барање со тужба во парнична постапка.

16. Право на жалба – во согласност со овој закон, само тужителот има право на жалба што значи дека јавниот орган веќе нема право да обжалува првостепена пресуда на Управниот суд.

17. Задолжителна достава на жалба – се предвидува обврска²¹ на Управниот суд задолжително да ја достави жалбата на странките во постапката.

18. Постапка по жалба – со овој закон се регулира начинот на постапување на второстепениот орган во постапката по жалба.²²

19. Примена на Европската конвенција за заштита на човековите права – се предвидува и нов услов за барање за повторување на постапката. Така, ако Европскиот суд за човекови права, со правосилна пресуда констатирал повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи или донел одлука врз основа на еднострана изјава на државата за признавање на повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, барањето за повторување на постапката се поднесува во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за основите за повторување, односно во рок од 90 дена од денот на правосилноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права, односно донесувањето на одлуката на Европскиот суд за човекови права.

20. Казнени одредби – во Законот²³ се предвидени казнените одредби кои се применуваат на сите напреднаведени санкции за странките, органите и судот.

²¹ Види: член 85.

²² Види: членови 85–88.

III. ЗАКЛУЧОК

Од изложените законски решенија на Законот за управните спорови може да се заклучи дека тие овозможуваат поефикасно постапување од страна на управното судство, особено имајќи предвид дека се засновани на долготрајното искуство во поглед на предизвиците и тешкотиите на Управниот и на Вишиот управен суд, но уште повеќе и на граѓанинот.

Исто така, законодавството се усогласува со практиката на Европскиот суд за човекови права при толкувањето на членот 6 од Европската конвенција за човекови права (усна расправа, контрадикторност, решавање во разумен рок, еднаквост на странките пред судот и слично).

Понатаму, во согласност со Законот, управниот спор е така уреден да одговара на неговата природа, особено во поглед на одредбите за тоа кој може да биде тужител и жалител.

За истакнување е определбата дека спорот на полна јурisdикација станува правило, а спорот на законитост исклучок, со што на странките уште повеќе им се дава правна можност за поефикасна заштита на нивните права повредени со актите на јавните органи.

Со воведувањето на решавање во управниот спор на судија-поединец ќе се забрзаат постапките пред Управниот суд, а со тоа тој ќе биде и поефикасен бидејќи, особено постапките по прекршочните решенија, го оптоваруваат судот и го прават неажурен.

²³ Види: член 96.

проф. д-р Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА*
м-р Константин БИТРАКОВ**

УЛОГАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

1. Вовед

Кога станува збор за реформата на правниот и институционалниот систем на Република Северна Македонија² во 2019 година, нужно е да се спомене Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст: ДКСК или Комисија). Овој независен државен орган претставуваше средишна точка на реформата на антикорупциското законодавство која се спроведе на почетокот на годината, односно се јави во центарот на вниманието како при подготовката така и при донесувањето на новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 12/2019). Имено, со донесувањето на овој нов закон не само што се усложнија условите за избор на претседател и членови на ДКСК, пред сè, поради искуствата од минатото (неможност да се разрешат членовите од претходниот состав на ДКСК), туку на Комисијата ѝ се дадоа и многубројни нови овластувања (од превентивна и репресивна природа). На тој начин, Република Северна Македонија уште еднаш ја потврди својата начелна заложба за ефективна борба против корупцијата која, всушност, претставува и најгорливиот проблем во државата.

Следствено, овој труд има двојна цел: (*) да се проучат новите решенија содржани во Законот за спречување на корупцијата и

* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

** Соработник-истражувач во Центарот за стратески истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите.

судирот на интереси за да се извлече заклучок за улогата на ДКСК во целината на антикорупцискиот систем и (*) да се простудираат фактичките капацитети на Комисијата. На тој начин ќе биде утврдено и дали функционирањето на Комисијата е сходно на нејзината законска положба, но и кои реформи допрва претстојат за да се спроведе во целост Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и за да се постигне целта на неговото постоење (*raison d'être*). Така, во текстот ќе стане збор за антикорупциските тела, воопшто, по што ќе биде направен осврт на новините во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, за на крајот да се (пре)испита работата на Комисијата низ неколку клучни индикатори.

2. Генерални напомени за антикорупциските тела и нивната улога

Како што сугерира и нејзиниот назив, ДКСК спаѓа во таканаречените антикорупциски тела. Сепак, тоа самото по себе не говори многу за нејзината улога во целината на македонскиот институционален систем, имајќи предвид дека постојат и низа други јавни органи кои претставуваат алка во системот за борба против корупцијата. Оттаму, евидентна е нужноста (за подобро разбирање на ДКСК), пред сè, да се проникне во суштината на овој вид тела (или јавни органи).

Многу автори утврдуваат дека антикорупциските тела претставуваат еден нов „институционален вид“ чиј пораст на светско рамниште се бележи во последните три-четири децении.³ Притоа, се забележуваат неколку одлики што се заеднички за сите нив.⁴ Имено, антикорупциските тела се (*) јавни или јавно финансирани; (*) формирани на трајна основа, со конкретна и единствена цел, да се борат против корупцијата; (*) институции кои може да располагаат со превентивни или репресивни мерки, но и со двата вида. Последната нивна карактеристика претставува и основа за нивно разграничување на два вида, превентивни и репресивни.

Превентивните антикорупциски тела ја исполнуваат својата задача за спречување на корупцијата примарно, преку образование и ширење на свест помеѓу граѓаните, додека репресивните имаат (не само едукативни и превентивни туку и) истражни овластувања, односно овластувања да откриваат и да гонат сторители на кривични дела поврзани со корупцијата. Дури и во случајот кога превентивните

антикорупциски тела имаат овластувања да водат своевидни истраги, изостануваат мерките што тие може да ги преземат. На крајот на нивните истражни постапки тие ги предаваат списите и наодите до други јавни органи или обвинителствата кои самостојно одлучуваат дали ќе отворат свои предмети врз основа на сознанијата добиени на тој начин. Од друга страна, постојат и примери кога превентивните антикорупциски тела може да преземат сопствени мерки какви што се: издавањето на јавни опомени, односно поднесувањето на иницијатива за разрешување на даден функционер до органот што го именувал или водење на прекршочни постапки. Сепак, евидентна е разликата помеѓу овие мерки и кривичното гонење. Говорејќи за антикорупциските тела од другите држави, како превентивни би можеле да ги посочиме: (*) Агенција за борба против корупцијата на Србија,⁵ (*) Комисија за спречување судир на интереси на Хрватска,⁶ (*) Комисија за спречување на корупцијата на Словенија,⁷ (*) Агенција за спречување на корупцијата на Црна Гора,⁸ (*) Агенција за превенција на корупцијата и координација на борбата против корупцијата на Босна и Херцеговина⁹ и други. На страната на репресивните, пак, би се јавиле следниве антикорупциски тела: (*) Биро за превенција и борба против корупција на Латвија,¹⁰ (*) Независна комисија за борба против корупција на Хонг Конг,¹¹ (*) Специјална истражна служба на Литванија¹² и други.

3. ДКСК како превентивно антикорупциско тело во согласност со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година

Земајќи ја предвид погореобразложената дистинкција, несомнено е дека ДКСК беше, но и натаму е превентивно антикорупциско тело. Така, Комисијата беше основана во 2002 година, со донесувањето на Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на РМ“ бр. 28/2002). Нејзините надлежности, што го претставуваат основниот индикатор за нејзината превентивна природа, беа наведени во членот 49, став 1, точка 1–14 од овој закон. Понатаму, извесни надлежности на Комисијата произлегоа и од Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015). Генерално гледано, тие можеше да бидат поделени во четири групи:¹³ (*) развој на антикорупциски политики, (*) спроведување на антикорупциски политики, (*) спроведување на образовни иницијативи и ширење свест и (*) информира-

рање. Во ниту една од овие четири групи на надлежности не можеше да се лоцираат речиси никакви репресивни овластувања на Комисијата. Имено, мерките кои ДКСК можеше да ги преземе во согласност со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година (чии измени и дополнувања во текот на годините беа објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015), би можело да се систематизираат на следниов начин:¹⁴

- **Доставување извештаи до Собранието на Република Македонија:** Според членот 12, став 1 од ЗСК од 2002 година, ДКСК беше надлежна да разгледува укажувања за злоупотреба на буџетските средства во изборна кампања. За таквите укажувања таа составуваше извештај што го доставуваше до Собранието. Исто така, според членот 12, став 3, ДКСК доставуваше извештај до Собранието во рок од еден месец од денот на изборите, со цел да укаже на можните злоупотреби на буџетските средства. ДКСК, исто така, беше овластена да изврши увид во сите договори, јавни набавки и други зделки склучени во периодот од една година по изборите, за што доставуваше извештај до Собранието (член 15 од ЗСК од 2002 година). ДКСК, исто така, доставуваше извештај до Собранието за начинот на кој државните органи користеле донации и друга странска помош (член 26 од ЗСК од 2002 година).
- **Барање за проверка на прилив и користење на средства:** Според членот 13, став 1 од ЗСК од 2002 година, ДКСК беше овластена да побара од надлежните органи да извршат проверка на приливот и користењето на средствата, доколку се појавеше сомневање дека една политичка партија или еден кандидат на изборите прибирал(а) и/или користел(а) средства од странство, од неидентификувани извори и други забранети средства.
- **Почнување постапка за поништување на резултатите од гласањето:** ДКСК беше должна да почне постапка за поништување на резултатите од изборите и од гласањето, доколку по укажување на граѓани, политички партии или на кандидати, се појавеа основи за сомневање за поткупување на избирачи.
- **Барање за поведување постапка за испитување на имотната состојба:** ДКСК беше овластена да поднесе барање за

поведување постапка за проверка на имотната состојба до Управата за јавни приходи ако податоците кои функционерите ги прикажале во анкетниот лист биле невистинити или кога тие не пријавиле промена во имотната состојба.

- **Изрекување на јавна опомена:** Кога ДКСК ќе утврдеше судир на интереси, таа го известуваше соодветното лице и бараше преземање мерки за отстранување на судирот. Доколку мерките не беа преземени од респективното лице, ДКСК можеше да изрече мерка јавна опомена.
- **Поднесување на барање за прекршочна постапка:** За сите прекршоци предвидени во Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување на судир на интереси, ДКСК поднесуваше барања за поведување прекршочни постапки до надлежните судови за водење на прекршочна постапка и изрекување прекршочна санкција.
- **Барање за преиспитување на одлука за вработување, распоредување и престанок на работен однос на службено лице:** Ова овластување на ДКСК предвидено во членот 16-а од Законот за спречување на корупцијата беше, можеби, единственото што би можело да се нарече репресивно. Имено, доколку ДКСК утврдеше дека една политичка партија или лице кое истапувало во нејзино име влијаело на вработувањето на некое лице во јавниот сектор, можеше да побара преиспитување на таквата одлука. Истото се однесуваше и на распоредувањето на даденото лице на работно место или на престанок на работното место.

Така, евидентно е зошто ДКСК се ценеше како превентивно антикорупциско тело во согласност со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година. Покрај многубројните надлежности, односно законски определени задачи, таа немаше ниту едно репресивно овластување на располагање (со исклучок на барањето за преиспитување на одлуката за вработување, распоредување и престанок на работен однос). Нејзините мерки беа во својата есенција меки и насочени кон превентивно дејствување, наспроти санкционирањето.

4. Законска улога на Државната комисија за спречување на корупцијата во согласност со Законот за спречување на корупцијата и судир на интереси од 2019 година

4.1. Селекција на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупцијата

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси се појави како реформски зафат, односно пропис кој ги замени дотогашните два прописа: (*) Законот за спречување на корупцијата и (*) Законот за спречување на судирот на интереси. Целта на овој пропис беше не само да се зајакнат овластувањата на Комисијата туку и да се подобри интегритетот на членовите на ДКСК. Имено, претходниот Закон за спречување на корупцијата предвидуваше само четири критериуми кои извесно лице мораше да ги исполни за да стане член на ДКСК: (*) да биде државјанин на Република Македонија; (*) да има високо образование од областа на правото, финансиските работи и антикорупцијата; (*) да ужива углед во извршувањето на функцијата; (*) да има најмалку осумгодишно работно искуство. Што се однесува, пак, до престанокот на мандатот на членовите на ДКСК, основниот проблем беше недостатокот на критериуми за разрешување. Имено, Законот за спречување на корупцијата предвидуваше дека мандатот на еден член на ДКСК може да престане: (*) доколку членот сам тоа го побара; (*) во случај на смрт; (*) доколку членот на ДКСК е правосилно осуден на безусловна казна затвор во траење од најмалку шест месеци. Со други зборови, несовесното работење не беше предвидено како основа за разрешување. Ваквото законско решение доведе до неможност за разрешување на членовите на ДКСК во 2018 година, независно од тоа што медиумите објавија дека во Комисијата постоело ненаменско трошење на буџетските средства и злоупотреби на патните трошоци.¹⁵

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ги коригираше овие аномалии што постоеја во претходниот законски режим. Што се однесува на селектирањето на членови на ДКСК, беа воведени неколку новини. *Прво*, постапката за селекција е значително подобро уредена. Таа почнува три месеци пред истекот на мандатот на постојните членови. Откако ќе биде објавен оглас, Комисијата за прашања на изборите и именувањата во рамките на Собранието формира Комисија за селекција на кандидати за претседател и членови на ДКСК. Таа Комисија за селекција е сочинета од седум членови: (*) еден член номиниран од Народниот правобра-

нител на Република Северна Македонија; (*) претставникот на здружението, односно фондацијата, назначен за член во Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор за областа Демократија и владеење на правото; (*) претставникот на здружението, односно фондацијата, назначен за член во Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор за областа Медиуми и информатичко општество; (*) двајца пратеници од власта и (*) двајца пратеници од опозицијата. Вака составената Комисија за селекција спроведува интервјуа со кандидатите за претседател и членови на ДКСК, а тоа се емитува на Собранискиот канал. Во рамките на интервјуто учествуваат и други субјекти како што се: Народниот правобранител, Македонската академија на науките и уметностите, Интеруниверзитетската комисија, здруженија на граѓани и фондации, како и медиуми. *Второ*, не само постапката туку и критериумите за именување претседател и членови на ДКСК се значително подетални. Едно лице за да биде претседател или член на ДКСК, тоа мора: (*) да биде државјанин на РМ; (*) да има деловна способност; (*) да има високо образование со стекнати најмалку 300 ЕКТС или VII/1 степен во сферата на правните науки или високото образование, со стекнати најмалку 240 кредити според ЕТКС или VII/1 степен од областа на политичките, комуниколошките или економските науки; (*) да има најмалку десет години работно искуство по завршување на високото образование, од кои најмалку осум години работно искуство во областите на откривање или спречување на корупцијата, владеењето на правото или доброто управување; (*) да не било претходно санкционирано, односно да не му била изречена забрана за извршување дејност, професија или должност; (*) да не било пратеник, член на Владата, донатор на политичка партија или носител на функција во органите на политичка партија во последните десет години; (*) да не било член на ДКСК порано. *Трето* и, можеби, најважно во поглед на претходниот режим, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидува и услови за разрешување на претседателот, односно на членовите на ДКСК. Тие може да бидат разрешени: (*) ако се утврди дека не ги исполнуваат условите да бидат членови на Комисијата; (*) ако одбијат да поднесат изјава за имотна состојба и интереси или ако податоците содржани во изјавата се во голема мера невистинити; (*) ако очигледно ги прекршат правилата за судир на интереси, односно за изземање во ситуации во кои знаеле или требало да знаат дека постојат основи за судир на интереси, односно за изземање; (*) ако без

оправдани причини не ги почитуваат роковите за преземање одредени дејства во согласност со законот; (*) ако неоправдано отсутнуваат од работата на Комисијата, подолго од шест месеци.

Ваквите новини во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси би требало да доведат до зголемување на довербата на граѓаните во ДКСК, особено земајќи предвид дека таа беше исклучително ниска во периодот 2008 – 2018. Имено, според анализите, објавени во декември 2017 година, секој трет граѓанин сметал дека ДКСК воопшто не е ефективна, а 63,7 % од граѓаните сметале дека ДКСК штити интереси на поединци.¹⁶

4.2. Овластувања на Државната комисија за спречување на корупцијата

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси значително го зголеми кругот на надлежности на ДКСК, иако, сепак, таа останува и понатаму превентивен орган. Имено, во согласност со наведеното во членот 17, став 1, од соодветниот пропис, од една страна, Комисијата треба да функционира како аналитички центар кој постојано ќе ги следи состојбите на полето на борбата против корупцијата, а од друга, треба да води сметка за законитото постапување на огромен број личности (избрани и именувани лица, високи административни службеници и слично). Во продолжение е направен преглед на некои од суштествените новини во поглед на претходниот законски режим, односно станува збор за новите овластувања на ДКСК:

- **Прекршочни овластувања на Комисијата:** ДКСК, за првпат по нејзиното основање во 2002 година, стекнува репресивни овластувања. Станува збор за овластувањето за водење прекршочна постапка и изрекување прекршочна санкција за делата утврдени во ЗСКСИ од 2019 година. Во рамките на ДКСК се формира прекршочна комисија, а нејзини членови се овластени службени лица во Секретаријатот, со соодветен степен и вид стручна подготовка и со потребно работно искуство, определени со закон, од кои најмалку еден од членовите е дипломиран правник со положен правосуден испит. ЗСКСИ содржи вкупно 13 членови во кои се предвидени прекршоци. Она што е значајно да се истакне е дека прекршочни глоби се предвидени не само за службените лица кои потпаѓаат под режимот на законот туку и за органите кои треба да сорабо-

туваат со ДКСК, односно пред кои ДКСК поднесува иницијатива за почнување постапки за одговорност и кривично гонење. Така, за разлика од претходниот режим, јавното обвинителство и другите органи не може да не постапат по укажување на ДКСК или да не ја информираат Комисијата за мерките преземени по нејзините иницијативи.

- **Директен пристап до бази на податоци на други јавни органи и субјекти:** Според одредбите на ЗКСИ, Комисијата стекнува директен електронски пристап до базите на податоци на вкупно 17 јавни органи и други субјекти: (*) Министерство за внатрешни работи; (*) Фонд за пензиско и инвалидско осигурување; (*) Фонд за здравствено осигурување; (*) Управа за јавни приходи; (*) Државен завод за ревизија; (*) Македонска берза за хартии од вредност; (*) Агенција за вработување; (*) Агенција за катастар на недвижности; (*) КИБС АД Скопје; (*) Централен регистар; (*) Управа за водење матични книги; (*) Министерство за труд и социјална политика; (*) Народна банка; (*) Министерство за економија; (*) Царинска управа; (*) Централен депозитар на хартии од вредност и (*) Македонско кредитно биро. Така, ДКСК е моментално јавен орган со најширок пристап до електронски бази на податоци во државата. Тоа треба да биде искористено така што секој од антикорупциските органи, воопшто (Јавно обвинителство, Министерство за внатрешни работи и слично), треба да соработува со ДКСК и побрзо да добива податоци.
- **Давање мислења за судир на интереси и одржување обуки:** Во согласност со членот 72 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, ДКСК треба да дава мислења на службените лица кога тие ќе се соочат со сомневање дека постои судир на интереси. Комисијата, исто така, треба да спроведува обуки со цел подигнување на познавањата на службените лица во јавниот сектор (член 30 од Законот).
- **Јавни опомени и барања за поништување одлука за вработување:** Како и во минатото, ДКСК и понатаму може да изрече мерка јавна опомена, овој пат врз основа на постапките за судир на интереси регулирани во членовите 77 и 79 од Законот за спречување на корупцијата и судир на интереси. Во поглед на ова овластување постои една дилема – како да се третира јавната опомена од аспект на правната заштита која треба да му биде на располагање на лицето против кое се однесува? Таа не се изрекува во прекршочна

постапка и според правилата на Законот за прекршоци, така што правните лекови предвидени таму не се апликативни. Од друга страна, јавната опомена не може да биде изречена без да се донесе одлука (конкретен управен акт) за таа намена, така што во таков случај адекватно би било да се предвиди правото на поведување управен спор. Во спротивно, односно доколку на лицата кои се јавно опоменати не им се дозволи поднесување правен лек, Комисијата би ризикувала да биде обвинувана дека во извесни случаи погрешила, без притоа да постои независен арбитер (суд) кој ќе одлучи по тој повод. Понатаму, ДКСК го задржа овластувањето да побара преиспитување или поништување на одлука за вработување, распоредување или престанок на работен однос на службено лице. Иако законот предвидува дека ДКСК бара преиспитување, факт е дека Комисијата, во суштина, го наложува таквиот чин, бидејќи органот до кој е доставено барањето е должен да постапи по него во рок од 30 дена од приемот.

- **Водење регистар:** Комисијата води регистар каде што се опфатени: (*) избрани и именувани лица; (*) одговорни лица во јавни претпријатија, јавни установи и други правни лица кои располагаат со државен капитал; (*) нотари; (*) извршители; (*) административни службеници од категоријата „А“ (секретари) како и (*) кабинетски службеници, односно лица вработени во кабинетите на претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието, потпретседателите на Собранието, претседателот на Владата, замениците на претседателот на Владата, министрите и генералниот секретар на Владата. Овој регистар претставува единствена база и треба да биде достапен за јавноста, при што податоците во него (од изјавата за имотна состојба и интереси) претставуваат информација од јавен карактер. Регистарот треба да биде достапен на веб-страницата на ДКСК.

Така, се доаѓа до два заклучока. Од една страна, овластувањата на ДКСК се значително зајакнати во поглед на претходниот законски режим. Од друга, пак, Комисијата и понатаму претставува орган кој е превентивен. Наспроти ваквите овластувања, Законот за спречување на корупција и судир на интереси не предвидува постоење на лица со посебни овластувања (истражители) во рамките на ДКСК (во смисла на одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор), ниту пак, Комисијата стекнува законска надлежност

да води кривични постапки. Оттаму, Комисијата треба да биде примарно фокусирана на одржувањето обуки, на подигањето на јавната свест и доставувањето на податоци до другите државни органи и од јавноста, за да се превенираат коруптивни однесувања.

Значајно е да се забележи дека за работата на ДКСК се важни и Законот за општата управна постапка, Законот за прекршоците и Законот за управните спорови. Првиот е значаен бидејќи се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги, опфаќајќи ги, притоа, управните, но и реалните акти (член 2, став 1) со кој се решава или влијае на правата, обврските и правните интереси на физичките и правните лица. Според член 4, став 1, алинеја 1, јавен орган претставуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон ѝ е доверено да извршуваат јавни овластувања и органите на општината. Оттаму, ДКСК претставува јавен орган и треба да го применува Законот за општата управна постапка во своето работење. Вториот (Законот за прекршоците), пак, е значаен поради фактот што ДКСК се стекнува со надлежност да води прекршочни постапки. Третиот (Законот за управните спорови) е значаен поради тоа што во управен спор се нуди правна заштита против сите поединечни управни акти донесени од страна на јавен орган. Актите кои ДКСК ги носи во поединечни постапки имаат таков карактер, па оттаму тие можат да бидат оспорени во постапка пред Управниот суд. Во прилог на тоа е и одредбата според која во управен спор се одлучува за законитоста на секој првостепен управен акт кога против него не е предвидена поинаква судска заштита (член 2, став 3 од Законот за управните спорови од 2006 и член 3, став 1, точка б од Законот за управни спорови од 2019).¹⁷

5. Работата на Државната комисија за спречување на корупцијата низ клучни параметри

5.1. Човечки ресурси на Државната комисија за спречување на корупцијата

5.1.1. Внатрешна организација на Државната комисија за спречување на корупцијата

Организациската структура на Комисијата е таква што во неа работите, од една страна, ги извршуваат нејзиниот претседател и членовите, кои имаат статус на именувани лица, но од друга страна,

се извршуваат и стручни, административни и технички работи од страна на вработените во Секретаријатот. Со други зборови, Секретаријатот на Комисијата претставува стручна служба која, во согласност со членот 20 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, е сочинета од лица со статус на административни службеници.

Во согласност со Правилникот за внатрешна организација,²⁴,²⁵,²⁶ односно објавениот органограм, Државната комисија е структурирана на следниот начин:

Органограм бр. 1 – Внатрешна структура на ДКСК



Земајќи ја предвид оваа внатрешна организација, се јавуваат неколку дилеми. Прво, дали е адекватно тоа што во Комисијата не е формирана организациска единица која би се бавела со обуки, имајќи предвид дека подигнувањето на вработените во јавниот сектор, односно нивното постојано обучување треба да биде приоритет на Комисијата? Второ, дали е соодветно работите поврзани со односите со јавноста и оние со седниците да бидат во иста организациска единица (одделение)? Додека постои извесна поврзаност помеѓу подготовката, одржувањето на седниците, објавувањето на одлуките и односите со јавноста, треба да се земе предвид дека една од основните функции на ДКСК е подигнувањето на јавната свест за штетните последици од корупцијата. Од таа причина, односите со јавноста се една од нејзините клучни алатки во целокупниот антикоруп-

²⁴ Достапен на:

²⁵ https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Sekretarijat/Izmena-pravilnk.pdf

²⁶ https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Sekretarijat/pravilnik_sistematizacija.pdf

циски систем. Би требало да се размисли за одвојување на работите за односите со јавноста (public relations) во посебна организациска единица, додека пак административните и техничките задачи околу одржувањето на седниците ќе бидат извршувани од она одделение што ќе се занимава со правните и нормативно-правните работи. Во крајна инстанца, седниците резултираат со акти, а тоа претставува или правна (нацрт на конкретни акти) или нормативно-правна активност (подготовка на општи подзаконски акти – прописи). Трето, се забележува недостатокот на организациска единица која ќе биде задолжена за работите поврзани со информатичките технологии. Од друга страна, Комисијата добива многубројни надлежности кои имплицираат работење со информатички технологии (водење на регистар, пристап до бази на податоци, електронски прием и обработка на изјави за имотна состојба и интерес), што имплицира потреба од такво одделение или сектор.

Се разбира, ова се само дел од аномалиите во постојната организациска структура на Комисијата. Нејзиното конечно ревидирање треба да биде предмет на продлабочена анализа.

5.1.2. Појолнежоси на работниите места

Говорејќи за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата, првата тешкотија се забележува кај нејзините човечки ресурси. Имено, во Правилникот за систематизација на работните места во Комисијата (поточно, во Секретаријатот на Комисијата) е предвидено 51 работно место,¹⁸ додека пак моменталниот број на вработени изнесува 20.¹⁹ Со други зборови, само 39 % од предвидените работни места во ДКСК се пополнети.

Илустрација бр. 1 – Појолнежти работни места во ДКСК



На ваквата поразителна состојба во рамките на ДКСК реагираше ГРЕКО уште во 2017 година, кога истакнуваше дека Комисијата не може да се носи со своите законски надлежности со моменталниот број на вработени.²⁰ Дотолку повеќе, во 2019 година, надлежностите на ДКСК се зголемени поради што забелешките на ГРЕКО се уште позначајни. За илустрација би можело да ги земеме само прекршочните овластувања што Комисијата ги добива. Имено, во согласност со член 114 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, прекршочната постапка и изрекувањето прекршочни санкции ќе ги спроведува Прекршочна комисија во рамките на ДКСК. Членовите на оваа Прекршочна комисија се, секако, веќе преоптоварени со задачи имајќи ја предвид непополнетоста на работните места предвидени во ДКСК.

Она што особено мора да се забележи говорејќи за човечките капацитети или ресурси на Комисијата е фактот дека таа во моментот нема ниту едно вработено лице – инженер по компјутерски науки. Ваквата фактичка состојба е недозволива имајќи ги предвид горенаведените овластувања на Комисијата. Имено, таа неа само што треба да има директен пристап до базите на податоци на голем број државни и јавни органи, односно други субјекти, туку треба и да овозможи електронски прием на изјавите за имотната состојба и интересите на избраните и именуваните лица (член 82, став 5 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси), што е основен предуслов за дигитализација и модернизација на интерните процеси. Евидентно е дека вработувањето на софтверски инженери треба да биде приоритет на Комисијата во блиска иднина.

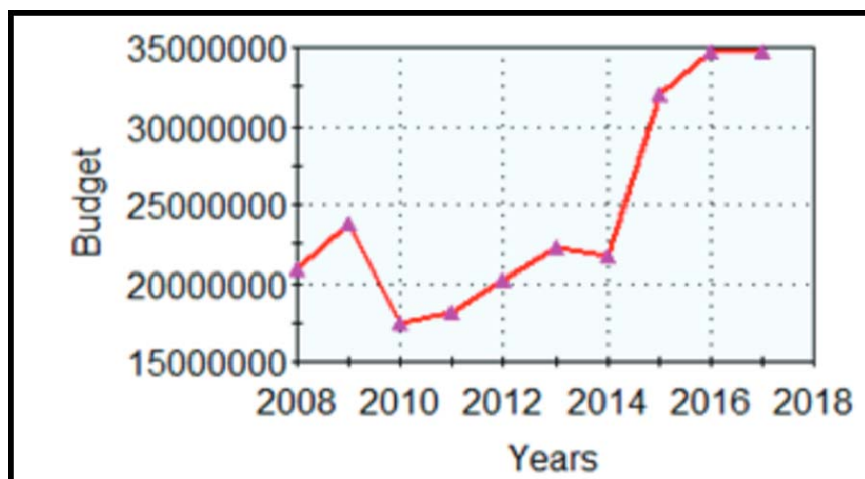
Што се однесува, пак, на природата на ДКСК, веќе беше споменато дека овој орган е превентивен и според тоа што Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси не предвидува дека во Комисијата ќе бидат вработени други лица, освен административни службеници. Со други зборови, не е предвидено вработување на лица со посебни овластувања кои би имале улога на истражители, како што тоа е случајот кај обвинителствата, Министерството за внатрешни работи, Царинската управа и слично.

5.2. Буџет на Државната комисија за спречување на корупцијата

Несомнено е дека задоволувањето на финансиските потреби на ДКСК е еден од основните предуслови за нејзино ефективно функционирање. Според стандардите поставени од страна на *Транспаренси Интернешнал (Transparency International)*, секое антико-

рупциско тело треба да располага со најмалку 0,1 % од државниот буџет. Од друга страна, според досегашните анализи,²¹ буџетот на ДКСК во ниту една година од нејзиното формирање нема надминато 0,01 % од вкупниот државен буџет. Иако финансиите на ДКСК во изминатите неколку години се зголемуваат, сепак тие се далеку од оптимумот. Порастот на буџетот на ДКСК е прикажан на фотографијата во продолжение:

Фотографија бр. 1 - Буџетот на ДКСК низ годините, заклучно со 2018



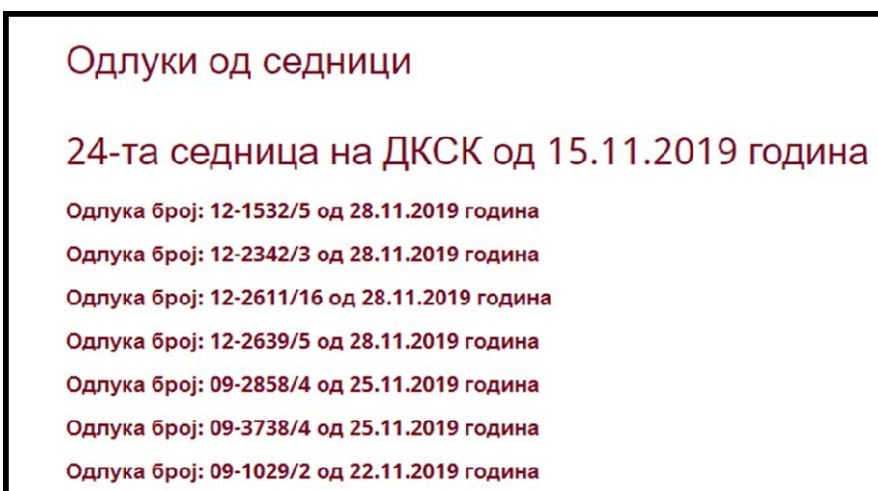
Во оваа пригода треба да се истакне позитивното решение предвидено во Црна Гора кое, за жал, македонскиот законодавец не го усвоил (реципирал) – имено, одредбата од членот 95, став 4 од Законот за спречување на корупција на Црна Гора²², според која буџетот на Агенцијата за спречување на корупција нема да биде помал од 0,2 % од државниот буџет.

5.3. Транспарентност на Државната комисија за спречување на корупцијата

Кога се говори за работата на Комисијата, значајно е да се истакне дека таа е многу потранспарентна одошто во минатото. Имено, на веб-страницата на ДКСК се објавуваат сите одлуки донесени по формирањето на новиот состав. Она што се забележува како недостаток, иако од формална гледна точка не е незаконитост, е фактот што сите одлуки на ДКСК се достапни единствено како во

скенирана форма²³ (скениран документ во PDF формат), така што корисниците на веб-страницата би можеле да имаат тешкотии при пребарувањето на одлуките. Исто така, сите одлуки се објавени само по архивскиот број на нивното заведување, без да постои можност за пребарување по клучни зборови. Начинот на кој одлуките се објавени е прикажан на фотографијата во продолжение.

Фотографија бр. 2 – Одлуки објавени на веб-страницата на ДКСК



Ваквата практика на Комисијата е во согласност со Законот, во чиј член 22, став 7 е предвидено дека „[о]длуките [...] мора да содржат образложение и се објавуваат на нејзината веб-страница во рок од пет дена од нивното донесување“, но, сепак, треба да се размисли за олеснување на пристапот на граѓаните кон актите што ги носи Комисијата. Кога би постоел начин на пребарување на одлуките, целокупното работење на ДКСК би било во согласност со начелата на отворени податоци (open data).²⁷ Објавувањето на одлуките во формат што е полесен за користење би придонело и во зголемување на довербата на граѓаните во Комисијата која, како што

²⁷ За да може да се говори за отвореност на даден јавен орган нужно е одлуките да бидат лесно пребарливи. Во случајот на ДКСК тоа би значело дека за отвореност може да стане доколку граѓанинот може да пребарува одлуки преку клучни зборови и други параметри, а не само преку архивски број. Имено, потребен е развој на алатка за пребарување на одлуки (search engine).

беше истакнато, во текот на претходните години беше исклучително ниска.

6. Заклучни согледувања и препораки

Од наведеното произлегуваат неколку заклучни согледувања.

Прво, ДКСК, независно од зголемените овластувања и надлежности, продолжува да функционира како превентивен орган. Оттаму, при стратегиското планирање и согледувањето на нејзините долгорочни цели треба да биде земено предвид дека таа, независно од надлежностите да се водат истраги и да се изрекуваат мерки (прекршочни санкции, опомени и слично), треба да биде фокусирана на: (*) постојани обуки за личниот интегритет, етиката, пријавувањето конфликт на интереси, процедури за подготовка и одобрување на актите за систематизација во рамки на органите и слично.

Второ, неопходно е ревидирање на постојната внатрешна организација на Комисијата и нејзино сообразување со улогата и со новите законски надлежности. Тоа би подразбирало подготовка на нов акт за внатрешна организација, што, пак, самото по себе се рефлектира на актот за систематизација на работните места. Во тој контекст, Комисијата треба да внимава на подобрување на своите односи со јавноста, стекнување на капацитети за успешно спроведување на обуки во согласност со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и што поскоро дигитализација на процесите (што значи постоење на организациска единица задолжена за информатички технологии).

Трето, дури и пред да се ревидираат актите за внатрешна организација и систематизација на ДКСК, нужно е зајакнување на човечките капацитети на Комисијата. Во моментот само 39 % од предвидените работни места се пополнети, а тоа самото по себе не овозможува непречено и ефикасно функционирање на Комисијата.

Четврто, финансиските капацитети на Комисијата треба да бидат зајакнати со цел нејзини зголемени ефикасност и ефективност.

За крај, неопходно е да се констатира дека донесувањето на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси претставуваше само првиот реформски чекор во поглед на подобрувањето на положбата на Комисијата. Процесот на нејзиното де факто зајакнување е долг, а во него треба да бидат преземени многубројни мерки. Оттаму, за суштествена промена на фактичката положба на

Комисијата во системот за борба против корупцијата потребно е и градење заедничка визија помеѓу нејзините членови, но и силна политичка волја и поддршка од креаторите на политиките во државата.

Користена литература

На кирилица:

1. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 12/2019).
2. Правилник за внатрешна организација на Државната комисија за спречување на корупцијата, достапно на: <https://dsk.mk/index.php?id=50>
3. Правилник за систематизација на Државната комисија за спречување на корупцијата, достапно на: <https://dsk.mk/index.php?id=50>

На латиница:

4. De Sousa, Luis. (2009). „Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance“. *Crime, Law and Social Change* 53, no. 1 (2009): 5–22.
5. Croatia). GRECO Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report “the Former Yugoslav Republic of North Macedonia”.

Извештајот е достапен на:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9ab5>.

6. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Srbija (Act on the Anti-Corruption Agency of Serbia). Accessed October 16, 2018; достапен на:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html.

7. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Bosna i Hercegovina (Act on the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption of Bosnia and Herzegovina). Достапен на:

<https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=e6bfc56f-2c81-46fd-b0e6-d1c79f004f3f&langTag=bs>.

8. Zakon o integriteti in preprečavanju korupcije, Slovenija (Act on Integrity and Prevention of Corruption of Slovenia). Достапен на:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20113056>.

9. Zakon o sprečavanju korupcije, Crna Gora (Prevention of Corruption Act of Montenegro). Достапен на:

https://www.antikorupcija.me/documents/1/zakon_o_sprejavanju_korupcije.pdf.

10. Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Hrvatska (Act on Prevention of Conflicts of Interests of Достапен на: <https://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>).
11. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, Latvija (Corruption Prevention and Combating Bureau Act of Latvia). Достапен на: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Latvia_Anti-Corruption%20Agency%20Law_2002_EN.pdf.
12. Meagher, Patrick. “Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality”. Journal of Economic Policy Reform 8, no. 1 (2005): 69–103.
13. Monitoring of the work of the State Commission for Prevention of Corruption, Quarterly Report no. 5, October – December 2017. Достапен на: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/sledenje-na-dsk-kvartalen-izveshtaj-br-5.pdf>.
14. Quah, Jon S.T. “Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries.” Crime, Law and Social Change 53, no. 1 (2009): 23–55.
15. Quah, Jon S.T. “Corruption in Asian countries: Can it be minimized?” Public Administration Review 59, no. 6 (1999): 483-494.
16. Strengthening Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific (Transparency International, 2017).
17. Tomić, Slobodan. “Explaining enforcement patterns of anticorruption agencies: comparative analysis of five Serbia, Croatian and Macedonian anticorruption agencies” (PhD thesis submitted to the London School of Economics and Political Science, 2016).

доц. д-р Валери ЛИЧЕВ*

ПРОБЛЕМЪТ ЗА СПРАВЕДЛИВИТЕ ИНСТИТУЦИИ И БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Няма крепост, която да не може
да прескочи магаре, натоварено със злато.*

Филип II Македонски

В резултат на глобализацията формите и размерите на корупцията претърпяха драстични промени, което наложи въвеждането на нови и по-съвършени форми и методи на борба с нея. В тази връзка почти всички европейски държави, включително Р. България, внасят промени в своето антикорупционно законодателство. Мнозина изследователи изтъкват, че корупцията е политически, икономически и социален проблем № 1 у нас, изразяващ се в превземане на държавната власт (state capture), непотизъм, лобистко законодателство, злоупотреба с власт, подмяна на демокрацията с олигархия и т. н. (Авджийски 2016: 5). Корупцията застрашава устоите на *правовата* държава, като подрива основите на *демократичните* институции, стимулира сенчестата икономика и стопанската престъпност, саботира честната конкуренция и демотивира предприемачеството.²⁸ В ценностно-социален план тя отслабва *доверието* на гражданите в

* Институт по философия и социология – БАН

²⁸ В *Горгий* (478) Платон пише, че „изкуството за печелене на пари избавя от бедност по същия начин, както медицината – от болест”. Корупцията също спасява от бедност, но не и като изкуство в античния смисъл на думата, доколкото самата тя след тиранията е „най-сериозното *заболяване* на властта”. В тази връзка както диагностицирането, така и лечението ѝ изискват упорити и систематични мерки (Клитгард 2008: 18).

честността и безпристрастността на публичната администрация (Център 2017: 4).

Аналогично е и становището на Групата на страните срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO). В нейния доклад от 2015 г. пише: „Като цяло общественото доверие в специализираните органи и системата за наказателно правосъдие остава ниско и се засилва усещането за безнаказаност на извършителите на корупционни действия” (Авджийски 2016: 13).

Доколкото задълбочава пропастта между бедни и богати, корупцията е пряка заплаха за демократичното развитие на обществото. По този повод Председателят на Висшия касационен съд (ВКС) заявява: „Ако българската олигархия си има държава, то тогава всеки опит властта да бъде върната в ръцете на гражданите наистина може да се нарече преврат. Това е система, която е вербувала големи човешки и материални ресурси в изграждането на добре действаща машина, която умело си служи със службите, медиите, икономиката, политиката и разбира се, със съдебната система” (Авджийски 2016: 5).

Съществуват различни дефиниции и теоретични интерпретации на феномена корупция – антропологически, социологически, политологически, правни, икономически, етически и др. За съжаление нито една от тях не може да опише изцяло въпросния феномен поради неговия сложен и многопластов характер (Петрова 2009: 28). Все пак теоретичните подходи към него обаче могат да бъдат обобщени в две групи. В единия лагер според Р. Клитгард се разполагат *моралистите*, които биват обвинявани в субективизъм и пристрастност поради ценностната натовареност на анализите им. Във втората група попадат *ревизионистите*, чиито наблюдения и заключения са безпристрастни, но по този начин те като че ли оправдават корупцията (Клитгард 2008: 54).

Възможна е и трета гледна точка – тази на прагматизма, към който се придържа Р. Клитгард. Както изтъква последният, прекалената морална помпозност не позволява на изследванията на корупцията да се фокусират върху постигането на практически резултати (Клитгард 2008: 14). Вайканията на тема морален упадък не водят до никъде. За да се предпази от клопките на морализма, Клитгард се обръща към методите на обществената политика и мениджмънта (Клитгард 2008: 15). Основният въпрос, който го ръководи, гласи: „Кои видове корупция при какви обстоятелства и по какъв начин са

вредни и за кого?“. (Клитгард 2008: 260). По аналогични поводи българските политици цитират следната китайска поговорка: „Не е важно какъв цвят е котката, важно е да лови мишки“.

Проблемът е, че дори един отявлен прагматик не може да избяга в своите анализи от ценностно натоварените твърдения. Клитгард си дава сметка, че в сърцевината си корупцията е морален проблем, който води до отслабване на доверието, сигурността и вярата във върховенството на закона и поради това смята, че нейните *философски, теологически и културологични* аспекти не бива да бъдат подценявани или игнорирани (Клитгард 2008: 32-33; 75).

Въпреки тези признания той вярва, че избягва от морализма, дори когато в мерките за борба с корупцията включва набирането на *лоялни и неподкупни* сътрудници, както и необходимостта от промяна на *етическите стандарти* на държавните служители (Клитгард 2008: 47).²⁹ В крайна сметка Клитгард признава, че моралните аспекти на борбата с корупцията не могат да бъдат отделени от нейната „клинична интерпретация“.³⁰

Съобразявайки се с изложените аргументи, в настоящата статия ще се опитам да отчетя някои от етическите измерения на корупцията, основавайки се на българския опит. Изпреварвайки изложението, ще заявя, че като всяко социално явление и корупцията е феномен, чийто анализ изисква привличането понятия и методи от областта на семиотиката.³¹ Поради ограничения обем на настоящия текст ще се ограничи единствено с някои изводи, които могат да бъдат направени със понятийния апарат на социалната философия.

²⁹ В корумпираното общество дори моралните качества на почтените служители биват отричани (Клитгард 2008: 72-73). В борбата срещу подкупите и измамите е по-добре да бъдат привлечени честните и неподкупните, а срещу останалите да се действа по-предпазливо, тъй като съществува опасност те да започнат взаимно да се прикриват (Клитгард 2008: 250).

³⁰ Изучаването на корупцията е повлияно от специфичен *дуализъм* – от една страна стоят *моралните* й тълкувания, от другата – *клиничните* й интерпретации. Много изследователи се боят да заемат втората позиция поради прагматичната й ориентация, тъй като биха могли да бъдат обвинени в неморалност и повреда (Клитгард 2008: 284). За „лечението“ на корупцията се използват два типа инструменти: „превантивни“ и „оздравителни“ (Салкова 2009: 47).

³¹ През XX в. обществените и хуманитарните науки се обръщат към лингвистиката с цел да преодолеят наследения от класическата епоха субстанциализъм. За образец им служат анализите на Ф. Сосюр (Сосюр 1992).

Повечето автори са единодушни, че корупцията не би могла да бъде изкоренена единствено със средствата наказателното право (Салкова 2009: 45).³² Поради сложния ѝ и многопластов характер, борбата с нея трябва да бъде провеждана на много нива и с различни методи и средства, включвайки задължително реформи на институционално, законодателно и организационно равнище.

Корупцията е динамичен феномен, т.е. тя мени своите белези в зависимост от социалноикономическите, политическите и културните условия на страна, в която вирее. Според С. Хънтингтън тя нараства при драстична промяна на социалните ценности, когато се откриват или утвърждават нови възможности за натрупване на богатство или за акумулиране на власт. Разпространението на корупцията е обратнопропорционално на развитието на политическите партии (Клитгард 2008: 98).

Тези изводи за динамиката на корупцията са валидни и за посттоталитарното развитие на Р. България, в хода на което могат да бъдат отграничени няколко етапа. Първият от тях обхваща периода до финансовата криза, разразила се между края на 1996 г. и началото на 1997 г. Характерно за него е отказът на всички правителствата – независимо от партийната им оцветка – от провеждане на приватизация. Причината за това е, че най-лесният начин за забогатяване е чрез поставянето на фирми на „входа” и на „изхода” на държавните предприятия.

След хиперинфлацията през 1997 г. започва промяна на отношенията на собственост. По този повод Президентът на Р. Полша А. Квашневски заявява, че *реформите* в Р. България могат да бъдат *блокирани*, ако *тежестта* им не бъде разпределена *справедливо* сред членовете на общество (Квашневски 1997: 4). За съжаление „тежестта” на българския преход се оказва „несправедливо разпределена”, т.е. не се съгласува с очакванията за всеобща полза и реформите се оказват блокирани за дълъг период от време.³³

³² Корупционните практики са инкриминирани и въздигнати в ранг на престъпления поради противоречието им с моралните ценности на обществото (Петрова 2009: 30). От тази гледна точка не е възможно заобикалянето на етичкото измерение на проблема, за каквото настоява прагматикът Р. Клитгард.

³³ Според Дж. Ролс социалното и икономическо неравенство трябва да бъдат така структурирани, че да бъдат очаквания за всеобща полза. (Рикъор 2004: 369).

Предприемането на по-радикални мерки за борба с корупцията в Р. България започва след 2000 г. (Център 2017: 35). Оттогава биват приети четири антикорупционни стратегии, за съжаление характеризиращи се в немалка степен с хаотичност, непоследователност и отсъствие на системен подход (Център 2017: 42). Вместо конкретни мерки, те съдържат препоръки с пожелателен характер като: „Засилване на гражданския контрол върху дейността на институциите”, „Недопускане на корупция във висшите етажи на властта”, „Максимално ограничаване на организираната престъпност”, „Преодоляване на нравствено-поведенческата криза в страната” и др. (Авджийски 2016: 9).³⁴

В резултат на честите промени в законодателните актове възникват разлики в понятията, което затруднява тяхното прилагане на практика (Център 2017: 42). Освен това липсва единен акт (закон или кодекс), който да дефинира понятието „корупция”. Последницата от законодателния хаос са прекратените досъдебни производства – около 50%, както и големият брой *оправдателни присъди и върнати от съда прокурорски актове* – около 1/3 (Авджийски 2016: 27). Борбата с корупцията по висшите етажи на властта се оказва изключително слабо застъпена. Така се създава впечатлението за ненаказуемост на определени лица или както гласи една съвременна поговорка: „В България корупция има, но корумпирани няма” (Салкова 2009: 50).

Създаването на *прозрачност* в дейността на държавната администрация също е предпоставка за ограничаване на корупцията. По този повод Министерският съвет на Р. България приема през 2006 г. *Стратегия за прозрачно управление и противодействие на корупцията*. Ефектът от този документ обаче е нищожен (Салкова 2009: 48).

Под влияние на мониторинговите доклади за кратък период от време нараства броят на осъдените за корупционни престъпления, но тази активност на съда и прокуратурата се оказва илюзорна, тъй

³⁴ Аналогични примери привежда и Р. Клитгард. Обикновено авторите, които се опитват да избягат от злободневните проблеми на настоящето, прибягват към абстрактни твърдения, в които наблягат най-вече на необходимостта от „пробуждане на общественото съзнание”. Ако въобще става дума за политики, те звучат по следния начин: „насърчаване на справедливостта”, „предизвикване на революционна промяна”, „отдаване на приоритетно значение на проблема” (Клитгард 2008: 285).

като в статистиката биват включени престъпления на длъжностни лица с корупционен мотив (например издаване на лиценз), докато присъдите за същински корупционни престъпления намаляват с около 30% (Авджийски 2016: 29).

Неефикасността на антикорупционната политика в Р. България произтича същевременно и от отсъствието на приемственост.³⁵ Липсата на единен координационен орган води до дублиране на функциите на различни институции, а оттук произтичат хаотичността и разпокъсаността на антикорупционните политики, както и размиване на отговорността (Център 2017: 46).³⁶ *Координацията* с други институции също се оказва *недостатъчна*, а работата на антикорупционните органи – почти напълно *непрозрачна*.

Освен в правната област съществуват редица други фактори, които благоприятстват процъфтяването на корупционни практики у нас: политически, институционални, социалноикономически или психологически: например наличие на обществени нагласи и корупционни очаквания в обществото, липса на гражданско участие в контрола поради слабата застъпеност на неправителствения сектор, поръчковата и манипулативна журналистика (Петрова 2009: 33).

Както отбелязва Р. Клитгард, корупцията не е само средство за лично облагодетелстване. Тя може да се използва като механизъм за установяване на политически отношения и като средство за политическа намеса. (Клитгард 2008: 21). Това твърдение напълно се съгласува с българските условия, където политическата власт се използва за създаването на клиенталистски стопански мрежи (Петрова 2009: 33).

Изтъкнатите недостатъци в докладите на тема корупция показват, че борбата с нея не може да бъде ефективна, ако на нейна страна не бъде привлечено цялото гражданско общество.³⁷ Именно

³⁵ Р. Клитгард отчита нуждата от приемственост в сферата на антикорупционните политики, тъй като честите смени по политически причини демотивират служителите и ги правят апатични (Клитгард 2008: 250).

³⁶ За 15 години координационният орган на борбата с корупцията е променян три пъти и то по политически причини. Резултатът от тези чести промени е фрагментарността на усилията и повторемост на неуспехите, тъй като всяко ново правителство започва борбата с корупцията почти от нулата (Авджийски 2016: 12).

³⁷ Като една от възможностите за намаляване на корупцията Р. Клитгард посочва създаването на граждански групи за лобиране, които да изискват предо-

в тази връзка могат да бъдат потърсени предпоставките за продължаващото присъствие на корупционни практики. Провеждането на борба с последните не може да бъде успешно, при положение че членовете на обществото изпитват недоверие не само едни към други, но и към институциите, които трябва да гарантират техните интереси. Както отбелязва П. Рикьор, когато институциите са несправедливи, тогава деградират и самите отношения между членовете на гражданското общество.³⁸

Именно тук се натъкваме на един *порочен кръг* (vicious circle), тъй като при наличието на несправедливи институции настъпва ценностно-морален упадък на членовете на гражданското общество, а промяната на институциите зависи именно от характера на отношенията между гражданите.³⁹ При наличието на корупционни практики и среда, става много трудно, почти невъзможно, формирането на такъв тип обединения, които да положат началото на реформирането на институциите, така че в последните да бъдат възплътени принципите на справедливостта. Поради това при отсъствието на морални регулативи се създават предпоставки за редица нелегитимни или сенчести практики. Въпросът е как да бъдат възстановени отношения на доверие между членовете на гражданското общество, така че на тази основа да стане възможно упражняването на контрол върху несправедливите или неефективно функциониращи институции.

В тази връзка бих се позовал на някои от възгледите на С. Лаш за трансформациите, които настъпват в резултат на установяването на новия глобален информационен ред. Според английския социолог в съвременните условия настъпва залез на институциите,

ставяне на информация или да оказват политически натиск. По този начин може да се увеличи т.нар. „морална цена на корупцията“ (Клитгард 2008: 129).

³⁸ Основа на гражданското общество е правовата държава, управлението, което се опира на закона (Лаш 2004: 63). Когато обаче страхът и лъжата бъдат институционализирани, дори доверието в думата на приятел може да бъде засегнато. Според П. Рикьор човек трябва да притежава опит за множество извратености, за да открие по пътя на липсата до каква степен взаимното доверие в междупличностен план зависи от това, което св. Тома нарича „спокойствие на реда“ (Рикьор 2004: 420).

³⁹ Според Клитгард твърдението: „Щом не можем да променим структурата или ценностите в обществото, то няма как да се справим с корупцията“, има известни основания, но не е абсолютно вярно (Клитгард 2008: 100).

които са характерни за периода на организационния капитализъм. За сметка на това възниква нов тип социалност, изградена на ценностен, а не на нормативния принцип, която С. Лаш нарича „дезорганизация“. Този тип неинституционални форми са *хоризонтални, нейерархични, антисистемни* и могат да бъдат определени като *рефлексивни пострадиционни съобщности* (Лаш 2004: 67).

За разлика от традиционните общности те произвеждат ценности и по този начин се намесват активно в публичното пространство. Това е част от тяхната *антиинституционална рефлексивност*. Доколкото са рефлексивни по отношение на собствените си ценности, може да се каже, че са изградени от „философски настроени антрополози“ (Лаш 2004: 70).

Някои от идеите на С. Лаш са релевантни към социалните форми, които за кратко време излизат на преден план в Р. България. Първата поява на дезорганизационни протоформи е свързана с избора през 2013 г. на ръководител на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС) и последвалите граждански протести. Тогава студенти окупират сградата на Софийския университет, разграничавайки се от своите предшественици чрез издигането на искания от ценностно, а не от икономическо естество. След като разбират, че претенциите им няма да бъдат удовлетворени, те прекратяват стачката си с мотивите, че идеите им са били тривиализирани и банализирани. Така сбъдват предсказанието на един преподавател по история, според когото в България всяко чудо е за три дни.

Втората поява на дезорганизационни форми са протестите по повод избора на главен прокурор през 2019 г. Както отбелязва Р. Клиггард, борба с корупцията може да застане за кратко време в центъра на обществения живот, след което да бъде забравена за дълго време. Една от основните причини за тази краткотрайност е фактът, че гражданите трудно могат да се организират по такъв начин, че да доведат до издигането на власт на некорумпирано правителство (Клитгард 2008: 129).

Точно такъв е случаят и с протестите по повод избора на нов главен прокурор, който протича без излъчване на алтернативен кандидат от страна на изпълнителната власт. Тук отново се откриват ценностно мотивирани лозунги и претенции. Иронията е, че изборът протича съобразно поправки в конституцията, направени по предложе-

ние именно на инициаторите на протеста. С други думи, както отбелязва главният прокурор, те протестират срещу самите себе си.⁴⁰

Всъщност тези протести сместват темата за избора с борбата с корупцията. Р. Клитгард твърди, че граждански движения с антикорупционна насоченост трудно се организират и обикновено не завършват с успех. Точно това се случва и с протестите през 2019 г. Никой от участниците в тях не се е усъмнявал в качествата на кандидата за главен прокурор, докато е бил заместник на последния, както и по-рано – докато е оглавявал Специализираната прокуратура. Съмненията в професионалните и нравствените му качества възникват след избора му, който създава впечатление за предрешеност.⁴¹ Според обясненията на премиера Министерството на правосъдието не е номинирало свой кандидат, за да бъдат избегнати обвиненията, че правителството упражнява намеса в независимата съдебна власт. В резултат протестиращите приписват на новоизбрания главен прокурор неспособност за провеждане на антикорупционни мерки, независимо че за целта вече са създадени достатъчно голям брой структури и звена.

В претенциите на протестиращите до голяма степен прозират желания за реформиране на силно централизираната прокуратура, в която липсват възможности за инициативност и самостоятелни действия. Тук обаче се натъкваме на противоречие. Според редица доклади антикорупционните политики у нас са неефективни поради липсата на единен координационен орган. Освен това, както посочва Р. Клитгард, борбата с корупцията изисква силна дискреционна власт. В такъв случай остава неясно какво точно искат протестиращите – успешна борба с корупцията или децентрализация на прокуратурата и задълбочаване на организационния хаос, който се открива до този момент.

В заключение трябва да се отбележи, че опитите на неформалните движения да упражняват граждански контрол върху съдеб-

⁴⁰ Антикорупционните движения имат кратък живот. (Клитгард 2008: 129). Същото може да се каже и за протестите по повод избора на главен прокурор, които затихват след като Президентът на Р. България подписва указа за встъпването му в длъжност.

⁴¹ Според Р. Клитгард най-ефективният инструмент за промяна на моралното съзнание на държавните служители е безупречната репутация и почтеността на принципала (Клитгард 2008: 131).

ната власт в Р. България са твърде незрели и лишени от саморефлексивност. Иронията е в това, че протестите срещу избора на главен прокурор съвпадат с предложението на Европейската комисия за отпадане на мониторинговия механизъм за Р. България (Фокус: <http://m.focus-news.net/?action=news&id=2711066>), който обаче ще продължи да действа в Р. Румъния независимо от нейното антикорупционно законодателство.⁴²

От казаното дотук далеч не следва, че всички опити за упражняване на граждански контрол върху антикорупционните политики са обречени на неуспех. Както отбелязва Й. Хайнрихс, общественото внимание постоянно се отклонява от реалните проблеми чрез успокоителни полуистини като например твърдението, че мисленето е безполезно, защото вече всичко е казано (Хайнрихс 2004А: 7-8). Аналогична констатация прави и Р. Клитгард, според когото в страните с висока степен на корупция широко е разпространено мнението, че нищо не може да се направи срещу нея. И в двата случая става дума за капитулиране пред определени твърдения, приети за безусловни.

В тази връзка се налага да се обърне внимание върху особеностите на публичната сфера. Както отбелязва обаче Х. Арент, онова, което прави човека политическо същество, е речта. За „хората в множествено число“ смисъл може да има само доколкото са способни да „говорят и да се разбират с другите и със самите себе си“ (Арент 1997: 27-28). Именно от тази гледна точка става ясно защо в условия на корупция механизмите на комуникация могат да изиграят ключова роля за ограничаването или изкореняването на въпросното явление. Защото, както заявява Й. Хайнрихс, *комуникацията, а не парите, е кръвта* на обществото (Хайнрихс 2004: 278).

На тази основа може да бъде направена една негативна равностметка. Напълно е възможно да съществува пряка зависимост между равнището на корупция и свободата на словото, по който индекс Р. България се намира на незавидното 111^{-то} място в света. Наистина в наши дни човек може да критикува който си иска политик, но свободата на словото не се свежда единствено до това. *Ако социалната реалност* е символен конструкт, може да се каже,

⁴² Установяването на Механизма за сътрудничество и проверка (Cooperation and Verification Mechanism) е едно от условията за приемането на Р. България и Р. Румъния в ЕС (Авджийски 2016: 6).

че в условия на монопол върху масмедииите до голяма степен тя бива *олигархично-манипулативно конструирана*⁴³ За пример може да бъде посочен един от олигарсите в Р. България, който преди масовото навлизане в обществения живот на интернет и социалните медии, закупува два водещи ежедневника, които използва за атаки срещу съдебната система, създавайки си по този начин защита при евентуално разследване на собствения му бизнес.⁴⁴ Успехът на подобен род манипулации частично е гарантиран от нерефлексивния характер на масовото съзнание.

В този смисъл борбата срещу корупцията в Р. България все още страда от един сериозен дефицит – а именно от липсата на подкрепа от страна на гражданското общество.⁴⁵ За средностатистическия българин максимата: „Всички са маскири”, продължава да бъде валидна. Точно поради тази причина нужната широка обществена подкрепа засега остава неизпълнима в обзримото бъдеще задача. Именно по тази линия би трябвало да си припомним идеята на А. Токвил за взаимната свобода, която – за разлика от позитивната или негативна – засяга всички граждани, без да прави разлика между политическите им предпочитания или социален статус. Тя е процесът, чрез който всеобщата преценка за морал се упражнява от най-широк кръг от хора (Взаимна свобода: https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0).

Точно по тази линия трябва да бъде отчетено значението на публичните дискусии на тема антикорупционни практики и базисни социални ценности. Р. Клитгард привежда една от дефинициите в

⁴³ Подчиняването на медиите на господстващите партийни и икономически интереси Й. Хайнрихс нарича „масова културна болест”, която поражда „реакционно-примиренческо” отношение към проблемите от ценностен характер (Хайнрихс 2004: 261).

⁴⁴ Корупцията може да бъде ограничена не само по пътя на оздравителните институционални мерки, но и чрез паралелното изграждането на силно гражданско общество. Тук трябва да бъдат добавено значението на *независимите* и проактивни *медии*, които са способни да поднасят информацията по неманипулативен начин (Салкова 2009: 49).

⁴⁵ 11% от българите са склонни да продадат гласа си при избори, т.е. за тях не съществуват никакви морално-ценностни дилеми.

речника Уебстър, според която корупцията означава: „накърняване на *почтеността, добродетелта* и *моралните* принципи” (Клитгард 2008: 259). Подобна загриженост за опазването на добрите нрави в Р. България обаче не се наблюдава. Например липсва такова звено като *Дирекцията за връзки с обществеността*, която в Хонконг допринася за промяна на обществените нагласи към корупцията.⁴⁶ Поради тази причина общественото доверие към антикорупционните дейности и институции остава изключително ниско (Център 2017: 68). За пример може да бъде посочена *Националната стратегия за превенция, противодействие и борба с корупцията (2015-2020)*, която бива приета без широк обществен дебат (Център 2017: 42).

Едно от възможните обяснения за липсата на дискусии на тема корупция е нежеланието на държавните органи да допуснат в тази област странични лица, включително и учени (Клитгард 2008: 54). Доколкото корупцията не само накърнява обществения интерес, но и застрашава устоите на правовата държава, изключването на широката общественост от участие в дебати на тази тема едва ли се явява добра практика. Както изтъква немският изследовател К. Мецгер: „В България... етическите ценности, нормите, в които трябва да се отразява общото съгласие... не се дискутират, както и тяхното формулиране в (основни) закони (Мецгер 2004: 28). Ако дискусии все пак се състоят, те засягат отделни случаи, но не и цялостни стратегии, които да мотивират гражданите (Мецгер 2004: 30). Оно-ва, което се пренебрегва в тези случаи, е влиянието, което оказва моралният упадък върху различните подсистеми на обществото (Мецгер 2004: 30). В тази връзка е уместно да бъде цитиран шотландският психотерапевт Р. Леинг, според когото в съвременната култура действа правило, забраняващо познанието на правилата, ограничаващи опита ни (Leitheuser 1979: 13). В условията на корупция и масмедийна несвобода обаче се случва точно това.⁴⁷

⁴⁶ За целта се изпробват разнообразни инициативи – от продуцирането на сериали до изготвянето на брошури и образователни материали за училищата. По този начин се стимулира гражданското участие в борбата срещу корупцията, както и се укрепва вярата в „доброто управление” благодарение на създаването на по-високи етически стандарти (Клитгард 2008: 158).

⁴⁷ В условия на силна корупция замесените лица умишлено прикриват уличаващите ги факти (Клитгард 2008: 284). Оттук не следва, че всички са корум-

Р. Клитгард отчита, че един от най-важните моменти в борбата с *корупцията* е привличане на *общественото* мнение, тъй като онези, които се облагодетелстват от корупцията, ще направят всичко възможно, за да *саботират* мерките, предприети срещу нея (Клитгард 2008: 250). Осигуряване на подобен род подкрепа включва поне три ефективни тактики: а) *институционализиране* на *общественото* недоволство от нивото на корупция; б) даване на пълна *гласност* на мерките, които се предприемат срещу корупцията; в) *убеждаване* на *обществеността* в сериозността на намеренията на антикорупционния орган. (Клитгард 2008: 254). Засега предприемането на подобен род мерки в Р. България остава изцяло в сферата на пожеланията.

В заключение може да се каже, че съществува един план, който се изплъзва от организационните, икономически или правни анализи на феномените на корупция. Той се отнася до онези рефлексивни структури, които правят възможно съществуването както индивидуалното съзнание, така и на обществените подсистеми и изградената от тях цялост. Само при наличието на системна саморефлексия можем да се надяваме, че директивите, приети по линия на борбата с корупцията, няма да останат *flatus vocis*.⁴⁸

Накрая ще приведа някои от възгледите на Й. Хайнрихс за саморефлексивния характер на обществото. Базирайки се на Хегел и Парсънс, той разграничава четири типа отношения: 1) на човека към *материалните обекти*; 2) към самия *себе си* като *субект*; 3) към насрещната *другост*, означена чрез личното местоимение „*Tu*” и 4) към *езика*, който им позволява да *комуникират*. (Мецгер 2004: 27). На тази основа могат да бъдат обособени следните обществени подсистеми: а) *икономическа*; б) *политическа*; в) *културна*; г) *легитимационна* или *етическа* (Хайнрихс 2004А: 11-12). Идеята на Й. Хайнрихс е, че етиката трябва да стане *комуникативен метод*, посредством който основните обществени ценности да бъдат адаптирани към непрекъснато променящите се ситуации и проблеми (Хайнрихс 2004Б: 278). Едва когато рефлексията достигне до метакомуникативно, ценностно равнище, тя би могла да придобие системобразуващ характер (Хайнрихс 2004Б: 89).

пирани, а само че никой не желае да докладва за наличието на корупция. В резултат нарастват отчуждението, несигурността и изолацията (Клитгард 2008: 255).

⁴⁸ Полъх на гласа – термин, въведен от средновековния номиналист Росцелин, критикуващ възгледите на реалистите за характера на общите понятия.

Привеждам тези идеи, тъй като преодоляването на отчуждението и апатията, които възникват в условията на просперираща корупция, е трудно осъществимо единствено със средствата на мениджмънта или на организационната психология. Вредата, която нанася корупцията в сферата на междуличностните отношения, е свързана със заличаването на съществената разлика между човешкото битие и това на неодушевените предмети. „Открай време – отбелязва П. Рикьор – знаем, че *вещта* има *цена*, а *личността* – *стойност*” (Рикьор 2004: 376). Онова, което се случва в условията на корупция, е заличаването на онтологическата разлика между вещи и лица. На тази основа стават невъзможни както *комуникативното действие*, така и *диалогичното* разбиране за *свободата*.

По повод на човешката история Ж. Атали отбелязва, че в нейния ход индивидът постепенно се утвърждава като „*правен* субект, *мислеща* личност и *господар* на съдбата си, неподвластен на каквато и да било принуда, освен на задължението да зачита правото на другия да се ползва със същите свободи.” (Атали 2009: 9). Относно бъдещето на България френският учен заявява, че то зависи от начина, по който ще бъдат усвоени и приложени законите и правилата на успеха, така че те да доведат до формирането на „благоприятна междуличностна среда, до създаването на стремеж за общо бъдеще, до предпоставките за по-свободно творчество” (Атали 2009: 230). Излишно е да уточнявам, че борбата с корупцията е една от предпоставките за реализиране на препоръките на Ж. Атали.

Литература

Авджийски, Л. 2016. Антикорупционната политика в България. София: Институт за пазарна икономика.

Арент, Х. 1997. *Човешката ситуация*. София: Критика и хуманизъм.

Атали, Ж. 2009. Кратка история на бъдещето. София: Рива.

Взаимна свобода. Интернет ресурс:

https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0 (последно посетен: 30.11.2019).

Център по превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. 2017. Кратък доклад. Анализ на органите по превенция и противодействие на корупцията в Република България. София.

- Квашневски, А. 1997. Успехът на реформите в Централна и Източна Европа като условие за успех на Европа – полската перспектива. София: СУ „Климент Охридски”.
- Клитгард, Р. 2008. *Контролиране на корупцията*. София: CIELA.
- Лаш, С. 2004. *Критика на информацията*. София: КОТА.
- Мецгер, К. 2004. Демокрация без народа. В: Й. Хайнрихс. Революция на демокрацията. Варна: Черноризец Храбър.
- Петрова, П. 2009. Антикоруption. В: Сб. Да инвестираме в хората. София: БАН.
- Платон 1990. Диалози. Т. 4. София: Наука и изкуство.
- Рикъор, П. 2004. *Самият себе си като някой друг*. Плевен: ЕА.
- Салкова, Е. 2009. Конфликтът на интереси като предпоставка за корупция. В: Сб. Да инвестираме в хората. София: БАН
- Сосюр, Ф. 1992. Курс по обща лингвистика. София: Наука и изкуство.
- Фокус. Информационна агенция. Европейската комисия предложи отпадане на мониторинговия механизъм за България (ОБЗОР). Интернет ресурс: <http://m.focus-news.net/?action=news&id=2711066> (последно посетен: 30.11.2019).
- Хайнрихс, Й. 2004. (А). Революция на демокрацията. Варна: Черноризец Храбър.
- Хайнрихс, Й. , 2004. (Б). Революция на демокрацията. Реална утопия. Варна: Стено.
- Leitheuser, .1979. *Formen des Alltagsbewusstsein*. Frankfurt am Main, New York. Campus.

д-р Марица АНТОВСКА-МИТЕВ*
м-р Татјана ДРАНГОВСКА**

ЕФИКАСНОСТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ПОДДРШКА НА ИНОВАТИВНОСТА, ТЕХНОЛОШКИОТ РАЗВОЈ И КОНКУРЕНТНОСТА НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ НА СР МАКЕДОНИЈА

Апстракт: Економскиот раст во современите економии базирани на знаење се заснова на комерцијализација на знаењето во иновација. Меѓутоа, знаењето самото по себе не води до раст и развој. Клучна улога во процесот на трансформација на знаењето во иновација има националниот иновациски систем. Потребата од воспоставување на национален иновациски систем и од интервенција на државата во овој домен произлегува од третманот на иновацијата како домен на пазарен неуспех, т. е. како позитивна екстерналија. Сепак, постојат голем број земји кои, и покрај високите вложувања во ИиР, наука и технологија, не ги остваруваат посакуваните резултати. Основната причина за тоа е постоењето на не-ефикасен и неадекватен национален систем за иновации. Ефикасноста на еден национален систем за иновации произлегува од ефикасноста на институциите кои се дел од тој систем. Добрата поставеност на националниот систем за иновации со ефикасни институции, кои соодветно ќе ги поддржуваат технолошкиот развој и иновациите, е особено значајна за мали земји кои располагаат со ограничени научни и истражувачки ресурси, како што е и РС Македонија. Во трудот е направен осврт на работењето на клучните институции како дел од македонскиот национален систем за иновации. Акцентот е ставен на идентификувањето на нивната улога преку анализа на мерките и активностите кои ги преземаат за поттикнување и поддршка на иновативноста. Врз основа на анализата се идентификувани слабостите во нивното работење и се дадени препораки за идно

* Научен соработник во Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите.

** Соработник-истражувач во Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите.

подобрување на нивната ефикасност што директно би придонеле и за подобрување на ефикасноста на македонскиот национален систем за иновации.

Клучни зборови: иновации, национален систем за иновации, институции.

1. Вовед

Фриман (Freeman) е еден од основачите на концептот на Национален иновационски систем (НСИ). Според авторот, НСИ претставува мрежа од институции од приватниот и јавниот сектор кои, преку меѓусебна интеракција, иницираат, увезуваат, модификуваат и шират иновации (Freeman 1987). На сличен начин, НСИ го дефинирале и Мауери (Mowery) и Оли (Oxley) и, според нив, НСИ се состои од мрежа на институции која продуцира и ги трансформира резултатите од научноистражувачката дејност, во иновација (Mowery and Oxley 1995). Оттука, разликите во иновативните перформанси на земјите, многу често, се објаснуваат преку адекватноста и ефикасноста на нивните НСИ (Freeman 1987; Lundvall 1992).

Суштински елемент на НСИ е социјалниот капитал, чија најважна компонента е довербата. Докажано е дека степенот на развојот на институциите во системот соодветствува на довербата во општеството. За возврат, довербата има позитивно влијание врз подобрувањето на иновативноста на државите. Тоа е така од наједноставна причина што довербата го намалува ризикот како неизбежен придружник во процесот на иновирање, а особено во финансирањето на иновационските активности (Smith 1997). Довербата во институциите и нивната ефикасност во работењето се клучни за успешноста на НСИ бидејќи тие се одговорни за поттикнување на иновативноста и на технолошкиот развој во една национална економија.

Според Даглас Норт, добитник на Нобеловата награда за економија за 1993 година, институциите, денес, често се определуваат како организациски ентитети, процедури и регулаторни норми и, главно, се поврзуваат со степенот на заштита на сопственичките права, владеењето на правото и степенот на застапеност на корупцијата. Во оваа смисла се укажува дека економските перформанси на земјите се толку подобри колку што постои добра заштита на сопственичките права, владеење на правото и низок степен на ко-

рупција (North 2005). Споменативе три елементи се најнепосредно поврзани со почитувањето на формалните и неформалните правила на игра во меѓучовечките односи, па доколку се тие исполнети, ги поттикнуваат луѓето (економските субјекти) да инвестираат во машини, во човечки капитал и технологии, ги ублажуваат домените на пазарен неуспех (ја заздуваат монополистичката моќ на претпријатијата, го засилуваат конкурентскиот притисок во економијата, ги ублажуваат последиците од бизнис-циклусите и сл.) и со тоа ги подобруваат перформансите на економиите (Филиповски и Фити 2017).

Поаѓајќи од овие основни економски постулати, поврзани со институциите, со нивниот квалитет, ефикасноста и капацитетот за дејствување, во овој труд е направена анализа на ефикасноста на НСИ на С Македонија, при што посебен акцент е ставен на оцената на капацитетот и ефикасноста на државните институции како дел од НСИ, кои се одговорни за спроведување на политиките и на мерките насочени кон зајакнување на иновативноста и технолошкиот развој на бизнис-секторот. Врз основа на анализата се идентификувани главните слабости на овие институции кои доведуваат до намалување на нивната ефикасност во работата и намалување на довербата кон нив. На крајот се дадени предлог-мерки за надминување на овие слабости, кои не би придонеле само за подобрување на нивната ефикасност туку би имале и дополнително влијание врз унапредување на ефикасноста и работата на целокупниот НСИ.

2. Институционална ефикасност во РС Македонија

Во современата економска литература, во последниве дваесетина години, сè повеќе се укажува на големото значење на институциите, на нивниот квалитет, нивниот капацитет на дејствување и на нивниот кредибилитет за одржување на економскиот раст (Acemoglu and Robinson 2008; Петрески, 2004; Фити 2019).

Наспроти значењето и влијанието на институциите врз економските перформанси на земјите, факт е дека С Македонија е земја со слаби, неефикасни и некредитилни институции. „Македонија има сериозни проблеми со квалитетот на институциите и со квалитетот на владеењето. Институциите се високопартизирани, со слаб квалитет, слаб капацитет на дејствување и со ниска ефикасност“ (МАНУ 2017: стр. 87–88). Најсинтетичкиот индикатор што го мери квалитетот на институциите и на владеењето (Governance) е

т.н. Worldwide Governance Indicators (WGI). Овој индикатор е развиен од страна на експертите на Светска банка и се добива со интегрирање на шест различни димензии, односно на шест различни подиндикатори поврзани со институциите – гласност и отчетност; политичка стабилност и отсуство на насилство; владина ефективност; квалитет на регулаторниот систем; владеење на правото и застапеност на корупцијата (World Bank 2018).

Табелата во прилог дава споредбена анализа за квалитетот на владеењето и за квалитетот на институциите во Македонија, за периодот 2010 – 2016 и за 2017 година.

Табела 1: Индикатори за квалитетот на владеењето и на институциите во Македонија, во 2010 – 2016 и 2017 година*

	2010 – 2016	2017
Владеење на правото	48,79	46,63
Квалитет на регулацијата	68,52	71,15
Контрола на корупцијата	54,24	45,19
Ефективност на владата / државата	54,79	58,17
Гласност и отчетност	45,70	41,87
Политичка стабилност и отсуство на насилство / тероризам	34,8	37,14

Извор: World Bank (2018).

* Вредностите на индикаторите претставуваат нивоа на скала од 0 (најнизок квалитет) до 100 (највисок квалитет).

Анализираните димензии за квалитетот на институциите во Македонија, за периодот 2010 – 2016 година, покажуваат дека земјата (институциите) има(ат) најдобри резултати во квалитетот на регулацијата (68,52), а најслаби резултати во областа на политичката стабилност и на отсуството на насилство / тероризам (34,80), додека за останатите четири димензии покажува(ат) просечни резултати кои, главно, имаат вредност околу 50,00. Ваквите состојби споредени со 2017 година не укажуваат на значајни промени. Во 2017 година, во однос на анализираниот период 2010 – 2016 година, евидентни се извесни мали подобрувања на квалитетот на регулацијата,

ефективноста на државата и политичката стабилност и отсуството на насилство, додека кај останатите три димензии земјата бележи влошување на состојбите. Влошувањата се најизразени на „контролата на корупцијата“, каде што просечната вредност на индикаторот за периодот 2010 – 2016 година, од 54,24 е намалена на 45,19 во 2017 година (Табела 1).

Други значајни документи, кои спроведуваат квалитативна анализа и оценка на институциите во земјата, на нивната ефикасност, квалитет и кредибилитет, се годишните извештаи на Европската комисија (ЕК). Речиси во сите годишни извештаи на ЕК се наведува дека во Република Северна Македонија постои слаб капацитет на институциите за спроведување на законите, на регулацијата и деловните договори и дека судскиот систем е под силно влијание на политичките интереси. ЕК посебна загриженост изразува за корупцијата која е присутна во многу подрачја (European Commission 2018).

Сумираната анализа за значењето на институциите за економскиот раст и развој многу зборува (директно и индиректно) и за способноста за иновирање на економијата, во целина, и на нејзиниот бизнис-сектор, поединично. Ова е, пред сè, така, затоа што иновирањето на микро- и на макроплан, во голема мера, е поврзано и условено со поттиците на економските субјекти да инвестираат продуктивно, во машини, опрема, знаење, во нови технологии и сл., со големината на издвојувањата за истражување и развој (во сите сектори на иновациониот систем на земјата), со капацитетот на регулаторните институции (кога се во прашање иновациите, со степенот за заштита на индустриската сопственост и авторските права), со пристапот на бизнисите до кредити за финансирање на нивниот раст итн. Оваа анализа, исто така, упатува на причините за слабиот институционален капацитет на организациските ентитети задолжени за поддршка на малите и средните претпријатија и на нивната иновативна дејност, прикажани на слика 1.

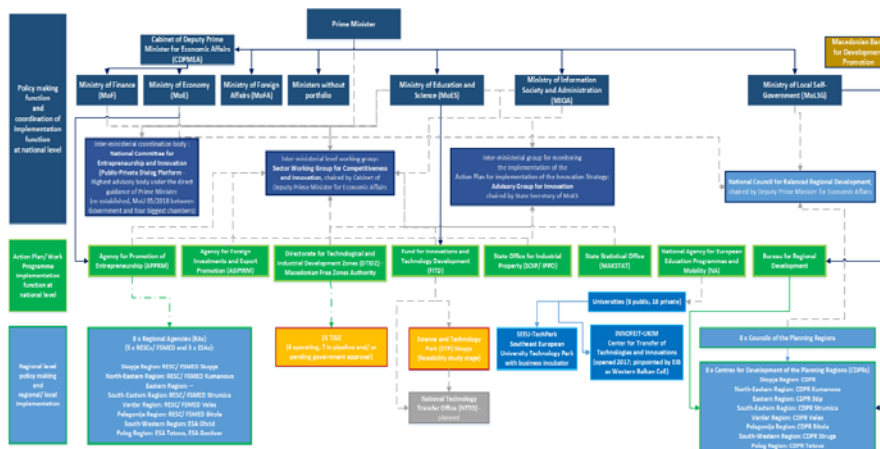
3. Оценка на ефикасноста и капацитетот на институциите во НСИ во РС Македонија

3.1. Преглед на институции вклучени во НСИ на РС Македонија

НСИ на РС Македонија го сочинуваат голем број институции одговорни за поддршка на иновациите и на технолошкиот развој во

бизнис-секторот. Главно, институциите може да се групираат во три групи: институции на национално ниво одговорни за креирање на политиките (ресорни министерства), институции на национално ниво одговорни за имплементација на мерките (агенции, дирекции, фондови итн.) и регионални институции. На слика 1 е прикажана мапа на државни институции кои се дел од македонскиот НСИ.

Слика 1: Институции – дел од НСИ на С Македонија одговорни за поддршка на иновативноста и на технолошкиот развој на бизнис-секторот



Извор: Фонд за иновации и технолошки развој

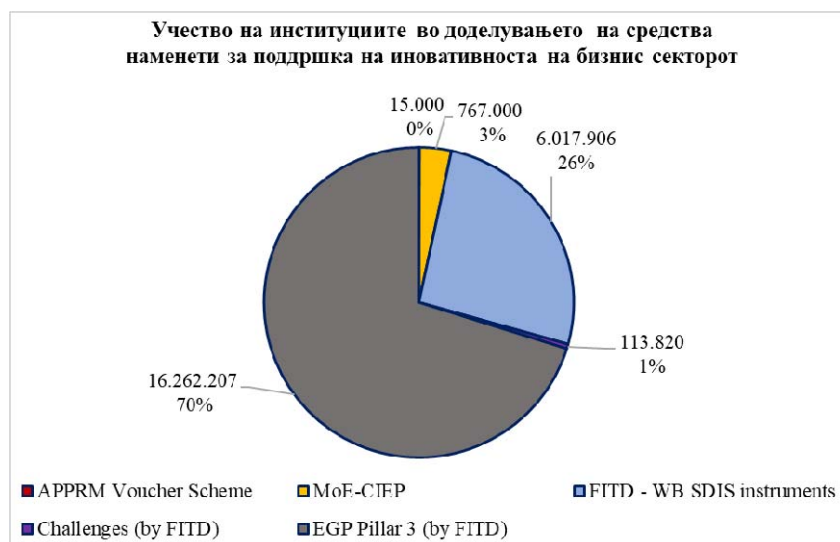
3.2. Кус ѓреѓлед на основниите мерки за поддршка на иновативноста и технолошкиот развој на македонскиот бизнис-сектор во 2018 година

Во работните годишни програми за 2018 година, на надлежните институции – дел од македонскиот НСИ, се идентификувани 28 постојни активни мерки наменети за поддршка на воведувањето иновации и за технолошкиот развој на бизнис-секторот. Големиот број активни мерки – 28 мерки, доведува до тешкотии во идентификувањето на адекватните мерки и во аплицирањето од страна на корисниците, како и во спроведувањето на мерките од страна на надлежните институции.

Во 2018 година се доделени вкупно 23,18 милиони евра, наменети за поддршка на иновативноста и на технолошкиот развој на

претпријатијата во македонскиот бизнис-сектор⁴⁹. Најголем дел од средствата се доделени преку Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР), односно 97 %. Вкупно 16,26 милиони евра (70 %) се доделени преку третиот столб од Планот за економски раст кој се имплементира преку ФИТР, 6,02 милиони евра (26 %) се доделени преку другите инструменти на ФИТР и 0,11 милиони евра се доделени преку повикот за предизвици на ФИТР. Останатиот дел од средствата се доделени преку Министерството за економија (3 %) и, најмал дел, преку Агенција за поддршка на претприемништвото (АППРМ) (Графикон 1).

Графикон 1: Распределба на доделените средства во рамките на 28 активни мерки, по институции, за 2018 година



Извор: Фонд за иновации и технолошки развој

⁴⁹ За да се добие појасна слика дека бројот на постојните 28 активни мерки е релативно голем за буџет од 23,18 милиони евра, е направена споредба со расположливите средства наменети за една мерка во Хрватска. За мерката „Ваучери за иновации на HAMAG-BICRO“ (Агенција за поддршка на МСП, иновативноста и инвестициите) се наменети средства од 3,35 милиони евра, за период од две години. За буџет од 23,18 милиони евра, тоа значи дека во С Македонија се доволни 7 активни мерки наменети за поттикнување на иновативноста.

*3.3. Анализа на ефикасноста на институциите
(ресорните министерства) одговорни за креирање
на политики за поттикнување на иновативноста
и технолошкиот развој на бизнис-секторот*

Кабинетот на вицепремиерот задолжен за економски прашања и координација на економските ресори, како дел од македонскиот НСИ, има значајна улога во насока на подигнување на иновативноста и конкурентноста на македонскиот бизнис-сектор. Кабинетот, пред сè, има координативна улога за економските прашања на земјата. Кабинетот заседава или е дел од работните групи чија функција е подобрување на иновативноста, конкурентноста и економскиот развој на земјата. Кабинетот заседава со Секторската работна група за конкурентност и иновации⁵⁰. Кабинетот на вицепремиерот, исто така, е дел од Националниот комитет за претприемништво и иновации, што претставува највисоко меѓуминистерско и координативно тело, под директна надлежност на премиерот на Владата на С Македонија. Исто така, Кабинетот е член на Советодавната група за иновации, со којашто раководи државниот секретар на Министерството за образование и наука, а чија главна функција е следења на имплементацијата на мерките што се дел од Стратегијата за иновации. Во насока на унапредувањето на соработката и поттикнувањето на дијалогот помеѓу јавниот и приватниот сектор, како значаен елемент за развој на бизнис-секторот, Кабинетот има потпишано меморандуми за соработка со четирите најголеми стопански комори во земјата (Стопанска комора на Македонија, Сојуз на стопански комори на Македонија, Стопанска комора на Северозападна Македонија и Стопанска комора за информатички и комуникациски технологии).

Кабинетот на вицепремиерот за економски прашања е одговорен за Планот за економски раст, кој се состои од мерки наменети за поддршка на бизнис-секторот, чија главна цел е поттикнување на инвестициите, на технолошкиот развој и конкурентноста на претпријатијата во земјата.

Министерството за образование и наука (МОН), како дел од македонскиот НСИ, е одговорно за: подготовка на Стратегија за

⁵⁰ Стратегијата за конкурентност претставува чадор-стратегија која се состои од 45 најзначајни мерки за унапредување на конкурентноста, избрани од другите национални стратегии.

иновации; следење на имплементацијата на Стратегијата; подготовка на тригодишни акциски планови за спроведување на активностите кои се дел од стратегијата; следење на европските програми за поддршка на иновации и поврзување на академската заедница, на бизнис-заедницата и владиниот сектор, односно развој на *triple helix*-врската. Овие активности МОН ги реализира преку Секторот за наука и иновации, односно преку Одделението за развој на научноистражувачки кадар, поддршка на науката и иновациите. МОН, исто така, раководи со Советодавната група за иновации, а заедно со Министерството за економија, тие се координативни тела за развој на Стратегија за паметна специјализација што е во фаза на изработка. Сериозен проблем за МОН, во неговата улога како дел од македонскиот НСИ, претставува фактот што, во текот на 2018 година, не е изработена Стратегија и Работна програма за истражување и наука. Исто така, во Работната програма на МОН за 2018 година не се предвидени мерки за поттикнување на развојот на *triple helix*-врската. МОН се соочува со недостиг од финансиски средства за реализација на надлежностите утврдени во рамки на Законот за иновацииска дејност. Во буџетот на МОН за 2018 година се доделени 409 милиони евра, од кои, 25,5 % се наменети за високо образование, а само 1,6 % од средствата, односно 6,9 милиони евра се наменети за наука (од кои, 0,4 % за научноистражувачка работа, а 1,3 % за научни институции) и 0,9 % (3,6 милиони евра) за европска интеграција. Овие броеви се показател дека во МОН претежно доминира образовната функција во однос на научната функција и МОН се соочува со сериозни ограничувања во реализацијата на активностите наменети за поддршка на иновативноста.

Министерството за економија (МЕ), во рамките на НСИ, е одговорно за креирање услови за стимулирање на бизнисот и на инвестициската клима во земјата во насока на поддршка на бизнис-климата, инвестициите и претприемништвото. МЕ овие активности ги реализира преку Програмата за конкурентност, претприемништво и иновации (СИЕР), која се спроведува преку Одделението за мали и средни претпријатија и Секторот за индустриска и инвестициска политика. Иако мерките од оваа Програма е предвидено да се спроведуваат преку АППРМ која, всушност, е и основана со таа цел, сепак голем дел од мерките останува и понатаму да се имплементираат директно преку МЕ.

Преку Одделението за мали и средни претпријатија во рамки на МЕ се спроведуваат мерките што се дел од Област А – Поддршка

за развој на малите и средни претпријатија, во рамки на Програмата за конкурентност, претприемништво и иновативност. Во рамките на Област А се активни вкупно тринаесет мерки од кои еден дел се наменети за поддршка на иновациите и на технолошкиот развој. Во рамките на Секторот за индустриска и инвестициска политика се спроведуваат мерките што се дел од областите Б и В во рамките на Програмата. Во рамките на Област Б се активни две мерки, кои се наменети за имплементација на индустриската политика, а во рамките на Област В е активна една мерка наменета за поддршка на развојот на кластери. Од вкупно 726 317 евра, достапни во рамки на Програмата, 81,4 % се наменети за имплементација на мерките што се дел од Област А, 8,1 % – за имплементација на мерките што се дел од Област Б и останатите 10,6 % се наменети за имплементација на мерките, дел од област В. МЕ, исто така, беше активно вклучено во изработката на Националната стратегија за иновации, а подоцна, активностите за нејзиното имплементирање преминаа во рамки на МОН. Покрај оваа улога, МЕ, исто така, беше активно вклучено во подготовка на Извештајот за оценка на националниот иновацион систем на РС Македонија (ОЕЦД, 2013) кој претставуваше основа за изработка на Стратегијата за иновации 2012 – 2020 година. МЕ беше дел и од тимот одговорен за подготовка на извештаите „Small Business Acts“ (SBA).

3.4. Институции на национално ниво за обезбедување на поддршка за воведување на иновации и технолошки развој во бизнис-секторот

Агенцијата за поддршка на претприемништвото (АППРМ) е државна институција основана со цел спроведување на владините политики за мали и средни претпријатија и други сродни проекти/програми донесени од страна на Владата, за поддршка на претприемништвото, конкурентноста и иновативноста. АППРМ е предвидено да има клучна улога во поврзувањето на институциите надлежни за поддршка и промоција на претприемништвото и на малите бизниси од една страна, со МСП, од друга страна, меѓутоа Агенцијата не ја има потребната владина поддршка за реализација на оваа функција. За разлика од ФИТР, која како институција – дел од македонскиот НСИ, треба да има активна улога во промоцијата и развојот на претприемачкото учење кај иновативните претпријатија, АППРМ треба да го шири претприемачкиот начин на размислување кај сите МСП. Од институциите на регионално ниво, АППРМ има

добра соработка со регионалните агенции, меѓутоа соработката со другите институции – дел од македонскиот НСИ, е слаба. Дополнително е идентификувано преклопување на функциите на МЕ и АППРМ. Мерките наменети за поддршка на развојот на МСП, кои се спроведуваат во рамките на СИЕР (Програма за конкурентност, претприемништво и иновации) преку МЕ, потребно е целосно да се спроведуваат преку АППРМ, затоа што тоа го налагаат нејзината основна функција и целта на основање. АППРМ располага со ограничени човечки и финансиски ресурси, неопходни за извршување на своите активности, а воедно, располага и со најмал буџет од четирите анализирани институции. Програмата за ваучери, АППРМ ја реализира во соработка со регионалните агенции и, според АППРМ, тие претставуваат најзначајни првични контакт-точки што овозможуваат идентификување на видот на помош што им е потребна на МСП и, воедно, ги насочуваат МСП кон адекватните мерки кои може да ги користат, како и кон надлежните институции за нивна имплементација. Поради ограниченоста со финансиски средства, АППРМ се соочува со ограничувања во реализацијата на Програмата за ваучери и затоа Програмата не може да ги даде посакуваните резултати за коишто е воведена. Дел од Програмата претставува доделувањето на т.н. иновативни ваучери за МСП, наменети за воведување нови производи или технолошки процеси. Во текот на 2018 година, преку Програмата за ваучери на АППРМ, се доделени вкупно 15 000 евра, односно, споредено со другите институции, преку АППРМ се доделени најмалку средства наменети за поттикнување на иновативноста (Графикон 1). Во иднина, потребно е да се зголеми фондот на средства наменети за реализација на оваа програма која претставува првична помош за МСП и претставува основа за јакнење на нивниот капацитет и на компетенциите за понатамошно добивање на експертиза и финансиски средства. АППРМ располага со база од 300 консултанти кои покриваат седум области на експертиза за МСП. Со цел да се зајакне иновативната компонента на МСП, а врз основа на направените анализи на АППРМ, може да се додаде уште едно поле на експертиза – иновациски менаџмент. Според процените на стручните лица на АППРМ, околу 30 консултанти од постојната база може да го обезбедат овој дополнителен вид експертиза.

Агенцијата за странски инвестиции и поддршка на извозот (АСИПИРМ) е основана во 2010 година и претставува релативно нова државна институција, дел од македонскиот НСИ.

Цел на АСИПИРМ е привлекување странски директни инвестиции во земјата, воспоставување и продлабочување на соработката на странските инвеститори со локалните компании – добавувачи и промоција на извозните можности на домашните компании на странските пазари. Со оваа мисија, АСИПИРМ, заедно со Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони (ДТИДЗ), претставуваат клучни институции во привлекување странски инвестиции. АСИПИРМ има добра соработка со ДТИДЗ, меѓутоа нема и со другите институции, АППРМ и ФИТР. Во анализата на нивната работа, идентификувано е преклопување на административните процедури во рамките на спроведувањето на мерките што се дел од првиот и од вториот столб во Планот за економски раст, затоа што АСИПИРМ претставува одговорна институција за апликации на компаниите надвор од зоните, а ДТИДЗ за апликации на компаниите кои се дел од зоните. Што се однесува на финансиските и човечките ресурси со кои располага Агенцијата, може да се каже дека таа се соочува со недостиг од финансиски и човечки ресурси, а тоа претставува сериозно ограничување во извршувањето на активностите. Раскинувањето на договорите со економските промотори претставува сериозен проблем во привлекувањето на странските инвестиции во земјата. Поради тоа, функцијата на Агенцијата, главно, се сведува на промоција на извозот и поттикнување на соработката на странските компании од економските зони со локалните компании. Во насока на поврзување на домашните со локалните компании и промоција на извозот, АСИПИРМ во соработка со стопанските комори организира настани и видеоконференции, со цел да се поврзат компаниите, но сепак, соработката на домашните и странските компании и понатаму останува на многу ниско ниво. Отсуството на претставници на регионално ниво претставува сериозен недостаток во насока на промоција на извозните можности и особено за поврзување на локалните компании со компаниите од зоните.

Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони (ДТИДЗ) е основана во 2000 година, а започна со работа од 2002 година. Нејзина задача е основање, развој и одржување на технолошко-индустриските развојни зони (ТИРЗ). ДТИДЗ, заедно со АППРМ, се одговорни за спроведување на инструментите од првиот и вториот столб на Планот за економски раст, поточно за апликациите од компаниите кои се наоѓаат во ТИРЗ. ДТИДЗ, преку имплементација на мерката 1.3. „Поддршка за формирање организациски оддели за

истражување и развој“, дел од првиот столб на Планот за економски раст, ги поттикнува иновативноста и технолошкиот развој на бизнис-секторот. Оваа мерка ги поттикнува компаниите да формираат оддели за истражување и развој, што во иднина значително би придонело за пораст на вложувањата во истражувањето и развојот, како и во јакнењето на иновативата компонента на претпријатијата. Исто како и АППРМ, и ДТИДЗ работи на поврзување на домашните компании со странските инвеститори. ДТИДЗ има свои претставници во сите ТИРЗ и преку своите претставници воспоставува блиска соработка и директни контакти со компаниите кои работат во ТИРЗ.

Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР) е најмлада институција во македонскиот НСИ, основана во 2013 година, со кредит од Светска банка, доделен во рамки на Проектот за развој на вештини и поддршка на иновации (Skills Development and Innovation Support Project). Целта на ФИТР е обезбедување финансиска поддршка за микро, мали и средни претпријатија, за воведување иновации во работењето, забрзување на технолошкиот развој и за подобрување на конкурентските способности на претпријатијата. ФИТР обезбедува финансиска поддршка за претпријатијата (стартапи, микро, мали и средни претпријатија) кои се недоволно развиени за користење финансиски средства од комерцијалните банки, инвестициските фондови или од други финансиски институции. На овој начин, со обезбедувањето на финансиската помош преку ФИТР се покрива дел од празнината во финансиската поддршка наменета за воведување иновации. ФИТР доделува средства преку: инструментите за финансиска поддршка, во рамките на третиот столб на Планот за економски раст, кофинансирани грантови како инструменти на ФИТР и преку повиците за предизвици. Иако е најмлада институција во рамки на македонскиот НСИ, сепак ФИТР неспорно има најголема улога во обезбедувањето на финансиската поддршка за иновативност на македонскиот бизнис-сектор, а како што може да се види и од графикон 1, најголем дел од средствата наменети за поддршка на иновативноста на бизнис-секторот се доделени токму преку ФИТР (97 %). ФИТР е надлежна институција за спроведување на мерките – дел од третиот столб на Планот за економски раст, а во текот на 2018 година, од вкупните средства за поддршка на иновативноста, најголем дел (70 %) се доделени токму преку мерките од

третиот столб⁵¹. Останатиот дел од средствата (20 %) се доделени преку инструментите на ФИТР⁵². Најмал дел од средствата, односно само 15 000 евра се доделени преку повиците за Предизвици на ФИТР⁵³. Во 2018 година, со цел да се избегне дуплирање на мерките што се спроведуваат преку ФИТР, направено е спојување на мерките од третиот столб на Планот за економски раст, со инструментите за кофинансирани грантови на ФИТР. Што се однесува на капацитетот на ФИТР, како и на другите институции во македонскиот НСИ, и ФИТР се соочува со недостиг од финансиски и човечки ресурси за реализација на активностите. Ограничувачки фактор во реализацијата на повиците и во рамномерната распределба на средствата по плански региони претставува недостатокот на претставници од ФИТР во планските региони. Ова доведува до доминантно учество на претпријатијата од Скопскиот регион во доделените средства од ФИТР. Органи на управување на ФИТР се: Управен одбор, Комитет за одобрување на инвестиции и директор. Управниот одбор се состои од шест члена и претседател, кои ги назначува Владата, со мандат 2 – 3 години, Комитетот се состои од пет члена кои се избираат преку објавување на меѓународен конкурс, со мандат 2 – 3 години. Директорот се назначува на јавен оглас од страна на Управниот одбор и има мандат од четири години (со можност за уште едно продолжување на мандатот). Поради назначувањето на управните органи на ФИТР од страна на Владата, ФИТР подлежи на политичко влијание и промената на централната

⁵¹ Во 2018 година, преку третиот столб на Планот за економски раст се доделени средства преку четири мерки: Кофинансирани грантови за мали и средни претпријатија со тенденција за брз раст („газели“), Кофинансирани грантови за микропретпријатија, Кофинансирани грантови за подобрување на иновативноста и Кофинансирани грантови за стручно усовршување и практика за новонаработени млади лица.

⁵² Во 2018 година се доделени средства преку четири активни инструменти: Кофинансирани грантови за новоосновани претпријатија „стартап“ и „спиноф“, Кофинансирани грантови за комерцијализација на иновации, Кофинансирани грантови за технолошка екстензија и Кофинансирани грантови за основање, работа и инвестирање во бизнис и технолошки инкубатори.

⁵³ Во текот на 2018 година, ФИТР има реализирано три повици за предизвици: „Млади истражувачи“, „Социјални претпријатија – иновативни начини за обезбедување оброци за сите“ и „PristAPP Transport“.

власт се одразува негативно врз неговата долгорочна стабилност и работа. Со цел да се обезбедат непристрасност во работењето, подобрување на транспарентноста и кредибилитетот на институцијата, апликантите при поднесувањето на апликацијата доставуваат изјава за сопственичката структура со цел да се спречи постоење судир на интереси на политички експонираните лица.

*3.5. Институции/контакт-точки на регионално ниво
за обезбедување поддршка на иновациите
и на технолошкиот развој
во македонскиот бизнис-сектор*

Недостигот од систематски пристап кон бизнис-секторот во планските региони е евидентен во анализата. Идентификувани се регионалните агенции и бизнис-центрите кои имаат потенцијал, во иднина, да станат први контакт-точки на регионално ниво, во обезбедувањето на систематска поддршка на бизнис-секторот за воведување иновации и технолошки развој.

На регионално ниво, активни се осум **регионални агенции** (пет фондации за развој на МСП и три агенции за поддршка на претпријатијата) кои покриваат седум- осум статистички региони. Овие регионални агенции се вклучени во обезбедувањето на експертска и техничка помош наменета за јакнење на капацитетите на МСП, со цел опстанок и развој во конкурентното опкружување. Регионалните агенции се основани во рамки на проекти и се соочуваат со недостиг од финансиски средства и, главно, опстојуваат преку самофинансирачки активности. Од 2018 година, Агенцијата за поддршка на претприемништвото (АППРМ), заедно со регионалните агенции, се вклучени во проект на ЈСА⁵⁴ (Јапонска агенција за меѓународна соработка) кој има за цел зајакнување на капацитетите на регионалните агенции како први и главни контакт-точки на регионално ниво, во насока на обезбедување сеопфатен и стандарден систем за мониторинг, неопходен за задоволување на потребите на МСП. Со цел вклучување на регионалните агенции во поддршка на иновативноста, во понатамошниот период, главен предизвик претставува проширувањето на активностите во рамките на ЈСА-проектот, во насока на вклучување на агенциите во обезбедување поддршка за

⁵⁴ JICA Project: *Establishment and Promotion of Mentoring Services for SMEs in the Western Balkan*, започнат со реализација од септември 2017 година.

јакнење на иновативноста и на технолошкиот развој на МСП. Во иднина, за надминување на финансиските пречки се предлага агенциите да се финансираат од неколку извори: национален буџет, буџет од локалната самоуправа и од самофинансирачките активности, со цел да се обезбеди нивна одржливост на долг рок (ЈСА 2018). Агенциите имаат континуирана активна соработка со АППРМ, иако тие не се официјални регионални канцеларии во состав на АППРМ.

Преку проект на УНДП, во 2014 година, се формирани **Центри за бизнис-поддршка**, во рамки на Центрите за поддршка на развојот на планските региони. Центрите за бизнис-поддршка се во функција на обезбедување консултантски услуги за МСП. Фондот за иновации и технолошки развој ги организира инфо-настаните за активните инструменти, на регионално ниво, преку овие центри. Центрите, пак, за поддршка на развојот на планските региони имаат регионални иновационски стратегии, развиени со поддршка на GIZ, во 2015 – 2016 година. Целта на овие иновационски стратегии беше „паметна специјализација“, меѓутоа тие, главно, преминаа во општи стратегии за развој.

Што се однесува, пак, на институциите кои се одговорни за инвестиции во ТИРЗ, АСИПИРМ нема претставници и контакт-лица на регионално ниво, а ДТИДЗ има вработени лица во ТИРЗ кои се задолжени за воспоставување контакти и соработка помеѓу компаниите од зоните и локалните МСП.

Заклучок (идентификувани слабости):

- Големиот број расположливи мерки, наменети за поддршка на иновативноста и технолошкиот развој на бизнис-секторот, создава тешкотии во нивната имплементација и доведува до конфузија кај корисниците од бизнис-секторот во идентификацијата на адекватните мерки и во процесот на аплицирање. Нивната бројност, воедно, доведува до ограничување на буџетот на одделните мерки и до намалување на нивната ефикасност.
- Големиот број институции во рамките на македонскиот НСИ, често, со исти или слични надлежности, значително го отежнува процесот на нивна координација.
- Недостигот од систематски пристап на регионално ниво, без назначени контакт-институции/тела, надлежни за поддршка на иновативноста на бизнис-секторот, доведува до намалување на

ефективноста во промоцијата на постојните активни мерки, а следствено на тоа, и до намалување на искористеноста на мерките од страна на бизнисите од другите региони.

- Иако се воспоставени меѓуинституционални и меѓуминистерски работни групи за комуникација и координација, сепак останува евидентен нискиот степен на комуникација помеѓу институциите во рамки на македонскиот НСИ. Нискиот степен на комуникација, пак, доведува до намалување на ефикасноста во имплементирањето на политиките и мерките наменети за поддршка на иновативноста на бизнис-секторот.
- Воспоставените координативни тела, комитети и советодавни групи, наменети за подобрување на иновативноста на економијата, кои се состојат од претставници од голем број релевантни институции во рамките на македонскиот НСИ, немаат континуитет во нивниот состав, а тоа значајно ги забавува нивната работа и процесот на имплементација на активностите за коишто се надлежни.
- Евидентниот недостиг од финансиски ресурси и од адекватен и квалификуван човечки капитал, во институциите во рамките на македонскиот НСИ, во голема мера, ги ограничува неговиот капацитет и ефикасноста во дејствувањето и реализацијата на активностите.
- Отсуството на механизмите за мерење на ефектите од донесените стратегиски документи и реализирани мерки за поттикнување на иновативноста на бизнис-секторот, во сите релевантни институции во рамки на македонскиот НСИ, го оневозможува мерењето на ефикасноста на донесените политики и воспоставени мерки. Отсуството на евалуација создава неможност да се идентификуваат главните слабости на македонскиот НСИ, да се идентификуваат ефикасните мерки и, дополнително, да се поттикнат и да се идентификуваат неефикасните мерки и нивните клучни слабости.

Препораки:

- Спојување на регионалните агенции со центрите за регионален развој и проширување на нивните функции за поддршка на МСП, преку додавање на компонента за поддршка на иновативноста и технолошкиот развој за бизнис-секторот и нивно

назначување за први контакт-точки со институциите, на национално ниво, и со бизнис-секторот, во рамките на македонскиот НСИ. Со спојувањето на веќе постојните регионални агенции и центри за регионален развој, ќе се избегне основањето на нови институции во рамките на македонскиот НСИ и ќе се обезбеди институционална покриеност на сите плански региони.

- Зајакнување на координативната функција на Кабинетот на вицепремиерот за економски прашања и координација со економските ресори, во процесот на изработката и имплементацијата на стратегиските документи, наменети за поддршка на иновативноста и технолошкиот развој на бизнис-секторот.
- Намалување на бројот на мерките наменети за поддршка на иновативноста и технолошкиот развој на бизнис-секторот, спојување на мерките кои се преклопуваат во однос на намената, со што ќе се овозможи зголемување на буџетот по одделните мерки и ефикасноста во нивната реализација.
- Издвојување буџетски средства кои ќе им овозможат на надлежните институции ефикасно вршење на дејноста, поголема насоченост кон користење на дополнителни извори на финансиски средства, наменети за поддршка на иновативноста на економиите, како што се европските фондови и проекти. Обезбедување на перманентно стручно усовршување и обука на вработените лица во институциите, во рамките на македонскиот НСИ, заради зајакнување на човечките ресурси неопходни за унапредување на квалитетот и ефикасноста на работењето на институциите.

Користена литература:

На кирилица:

1. Македонска академија на науките и уметностите. (2017). *Приоритетни нацониот развој на Република Македонија*. МАНУ, Скопје.
2. Петрески, Г. (2004). „Отсутен раст – можна ли е акцелерација на растот“. *Отворени предизвици на македонската економија*, МАНУ, Скопје.
3. Филиповски, В. и Фити, Т. (2017). „Квалитетот на институциите и економскиот раст – посебен осврт врз Република Македонија“, *Импери*

кациите од европската должничка криза врз процесите на економска индустријација во Европската Унија, БАН – МАНУ, Софија/Скопје.

4. Фити, Т. (2019). „Промена на економската структура и зголемување на квалитетот и ефикасноста на институциите – клучни приоритети на идниот развој на македонската економија“. *Идни предизвици на економскиот развој и економските политики на Република Македонија*, стр. 267–287, МАНУ, Скопје.

На латиница:

5. European Commission. (2018a). Commission Staff Working Document –The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report. Strasbourg.

6. Fund for Innovation and Technology Development. (2019). *A Canvas for Innovation: a way forward to strengthening the national innovation ecosystem – feasibility studies*. Skopje.

7. Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Policy: Lessons from Japan*. Printer Publishers, London.

8. Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovations, Towards a Theory of Innovation and Interactive learning*. Printer Publishers, London.

9. Mowery, D., Oxley, J. (1995). *Inward technology transfer and competitiveness: the role of national innovation system*. Cambridge Journal of Economics, Vol. 19 (1).

10. North, D. (2005). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 2005, p. 3–6.

11. Smith, K. (1997). *Economic infrastructures and innovation systems*. In Edquist, C. (ed.), *Systems of innovation: Technologies, institutions, and organizations*. Pinter Publishers, London.

12. World Bank. (2018b). *The Worldwide Governance Indicators, 2018 Update*. Достапно на: www.govindicators.org.

гл. асс. д-р Цветан КРУМОВ*

**НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ВЪЗПРИЕМАНЕ НА ИНСТИТУТА
НА „ТРЪСТА“ ПРИ ОБЕЗПЕЧЕНИЯ ЗА СИНДИКИРАНИ
ФИНАНСИРАНИЯ В БЪЛГАРСКОТО
И МАКЕДОНСКОТО ПРАВО**

Както в България, така и в Северна Македония, поради неразвитостта на местните капиталови пазари, мащабните финансираия за големи икономически проекти обикновено се осигуряват чрез кредити от множество банки (т.нар. „синдикати“ от банки), като съответните финансираия се наричат „синдикирани кредити“ или „синдикирани финансираия“. Пазарният стандарт при синдикираните финансираия включва - като предпоставка за усвояване на кредита, учредяването на обезпечения в полза на съответните банки от синдиката, които понякога са десетки. Без надлежни обезпечения, банките не биха отпуснали съответното финансиране като затова има не само икономически съображения, но и регулаторни изисквания. При множество банки в съответния синдикат възможността само една от тях да е носител на обезпечителните права улеснява в много голяма степен и съответното финансирането.

Във връзка с това, в първа точка от настоящата статия ще бъде разгледана по-подробно практическата необходимост от правен институт, който да позволява едно лице (т. нар. в практиката „агент по обезпеченията“) да е носител на обезпечителните права, действайки в полза на множеството кредитори (банки) при синдикираните финансираия. Във втората и третата точки ще бъде разгледана подробно съществуващата правна уредба в България, а в четвъртата точка ще бъде разгледана накратко, доста сходната

* Главен асистент в Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

уредба в Северна Македония. Ще бъдат посочени и сходните проблеми в двете страни, поради липсата на ефикасен механизъм, който да позволи един агент по обезпеченията да е носител на обезпечителните права в полза на множество кредитори. В последната, пета точка ще бъде посочено възможното разрешение на тези проблеми – с възприемането на т. нар. „тръст за обезпечение“. Този институт бе наскоро подробно уреден в една от най-важните континентални правни системи – тази на Франция, и съответно би следвало да се разгледа сериозно като възможно решение на проблемите в България и в Северна Македония, предмет на настоящата статия.

1. Практическата нужда от агент по обезпеченията при синдикирани финансираня и други хипотези на вземания на множество лица

При синдикираните финансираня, кредитът се осигурява от няколко банки, при което има възможност за кратко време да се набере ресурс за големи проекти, което би било трудно за една банка. Освен това, при синдикирани финансираня рискът от неплатежоспособност на кредитополучателя се разпределя между множество банки, и се преодоляват регулативни ограничения, които биха попречили на една банка да отпусне кредита - напр. въз основа на ограниченията за големите експозиции спрямо един кредитополучател. При такива финансираня, правната възможност един агент по обезпеченията да е носител на обезпечителните права, като ги упражнява в полза на всички кредитори в синдиката, улеснява управлението на, и намаляват разноските във връзка с обезпеченията. Например – при прехвърлянето на вземанията по кредитите, отпуснати от всяка една банка, не би се налагало да се изменя договорът за обезпечение и да се правят допълнителни вписвания в съответните регистри.

Макар синдикираните финансираня да са типичният и най-често срещан пример за нуждата от агент по обезпеченията, такъв нерядко се използва и в случаите, когато кредитори по различни финансираня, уредени в отделни договори (напр. подчинени на различно право, или по финансираня за различни цели) желаят да се възползват от механизъм, при който носител на обезпечителните права е друго лице, действащо за тяхна сметка.

2. Изискването в българското право носителят на обезпечителните права да е и кредитор

2.1. Формални правни аргументи

С изключение на Закона за договорите за финансово обезпечение (ЗДФО) и Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК), в българските закони, уреждащи обезпечения носителят на обезпечителните права традиционно се нарича или „заложен/ипотекарен кредитор“ или просто „кредитор“ - виж напр. чл. 156, чл. 163, чл. 167 и чл. 175 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), чл. 10 от Закона за особените залози, чл. 310 и чл. 311 от Търговския закон (ТЗ), и чл. 50 от Кодекса за търговското корабоплаване. От тази уредба може да се направи извода, че българското право не допуска лице, различно от кредитор по обезпеченото вземане да бъде носител на обезпечителното право. Макар че в българската теория, често се използва и понятието „залогоприемател“⁵⁵ за обозначаване на насрещната на залогодателя страна по договора за залог, тази употреба няма легална опора в законовата уредба на обезпечителните права⁵⁶. Понятието „залогоприемател“ се използва в чл. 48, ал. 1 от Данъчно осигурителния процесуален кодекс, но единствено за целите на данъчното облагане.

2.2. Аргументи с оглед акцесорния характер на обезпечителните права

Освен аргументите по т. 2.1., извлечени от буквалното тълкуване на българската уредба, следва да се посочи, че обезпечи-

⁵⁵ Виж напр. **Кожухаров, А.**, Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение (нова редакция и допълнения **П. Попов**), 2002, Юриспрес и Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“, София, стр. 636, както и **Калайджиев, А.**, Облигационно право. Обща част, Сиби, София, седмо издание, 2016, стр. 669.

⁵⁶ Дори при реалния залог на вещи, при който е възможно предаването на вещта като част от фактическия състав на залога да стане на трето лице (съгласно чл. 156 ЗЗД), това трето лице не става носител на заложното право. В посочената хипотеза законодателят не определя лицето като „залогоприемател“, а го нарича просто „трето лице“. Освен това, при уредбата на правата на носителя на заложното право, законодателят обозначава въпросния носител като „заложен кредитор“ (виж чл. 157 - 159 ЗЗД). Следователно дори предаването на заложната движима вещь да се извърши на „трето лице“, носител на заложното право е „заложният кредитор“.

телните права са акцесорни и въз основа на това е логично да се приеме, че само носителът на основното (обезпеченото) право, би следвало да е носител и на акцесорното (обезпечителното) право.

В системите на общото право, където обезпечителните права също са акцесорни, връзката между обезпечено право и обезпечително право, налагаща едно и също лице да е носител и на двете, може да се прекъсне по ефикасен начин, като се използва институтът на тръста. При тръста - въз основа на правна норма, или въз основа на договорна уговорка, носител на правото е едно лице, наречено „довереник“ („trustee“), но то действа в полза на друго лице - бенефициер („beneficiary“). Правата на бенефициера (т. нар. „beneficial ownership“) са предмет на силна защита в случай на несъстоятелност на довереника (у когото е т. нар. „legal ownership“), като довереникът има строги задължения, чието нарушаване (т. нар. „breach of trust“) е скрепено не само с гражданскоправни санкции, но представлява и престъпление по наказателното право⁵⁷. При тръста за обезпечение („security trust“) във връзка с кредитни сделки поначало се уговарят по-малко строги задължения на довереника, който обикновено е банка.

В повечето континенталните правни системи няма обща уредба на тръста, макар че в немалко от тях - включително такива като Франция, които са модел за множество други държави, това се променя, като се възприема ограничена по обхват уредба на тръста, която обхваща обезпечителните права.

Именно липсата на изрична уредба за тръста в държави като България, в съчетание с акцесорния характер на обезпечителните права е същностната причина (извън буквалните аргументи по т. 2.1. по-горе) за пречката едно лице да е носител на обезпечителни права в полза на други лица. Затова в практиката се използват различни правни механизми, за да се преодолее пречката и да се осигури възможността едно лице да е носител на обезпечителните права, но в полза на множество от кредитори. Те ще бъдат разгледани в точка 3 от настоящата статия.

⁵⁷ За тръста по английското право ви по-подробно напр. **Penner, J.**, *The Law of Trusts*, Tenth Edition, Oxford, 2016.

2.3. Изключенията по ЗДФО и ЗППЦК

От принципа, че носител на обезпечителни права може да е само кредитор съществуват две важни изключения в нашето право, повлияни от уредбата в други европейски държави и от правото на ЕС. Тяхното посочване е важно, защото те са примери, при които обстоятелството, че носителът на обезпечителните права не е кредитор по обезпеченото вземане **не води до липса на основание** на обезпечителния договор. Съответно – при наличието на такива примери в българското материално право, често срещаните уговорки за паралелен дълг по чуждо право, по което паралелният дълг е действителен, но за които се спори дали са действителни у нас поради липсата на основание (виж по-подробно точка 3.2 по-долу), трудно могат да се определят като противоречащи на българския обществен заради липсата на основание по чл. 9 от Регламента Рим I⁵⁸.

В ЗДФО законодателят последователно употребява понятието „обезпечено лице“ (съответният термин в Директивата е „collateral taker“). Смятам, че тази употреба не е случайна, и отразява възможността носителът на обезпечителното право да не е кредитор по обезпеченото вземане, което на свой ред може да се изведе от уредбата в чл. 3, ал. 1, т. 16 ЗДФО, съгласно която обезпеченото лице може да е търговец, „който действа за сметка на едно или повече лица, явяващи се носители на облигации или други дългови ценни книжа, както и на лица по т. 1 – 15“.

Възможност лице, различно от кредитора да е носител на обезпечителните права (и съответно използване на понятие, различно от „обезпечен кредитор“) е налице и в чл. 100з ЗППЦК, съгласно който „вземанията на облигационерите могат да бъдат обезпечени със залог, ипотека или застраховка, като за обезпечен кредитор се посочва довереникът на облигационерите“⁵⁹.

⁵⁸ Това обаче не пречи да се оспорва действителността на паралелен дълг по чуждо право (като противоречащ на публичния ред на сезирания съд заради липсата на основание) дори в държави, възприели тръста като Чешката Република например (виж точка 3.2 от настоящата статия), което на свой ред създава несигурност сред практикуващите юристи.

⁵⁹ Използването на довереник на облигационерите е задължително при публично предлагане на обезпечени облигации (по чл. 100а ЗППЦК), и факултативно при обезпечаване на „непублични емисии облигации“ (по чл. 208, ал. 4 ТЗ).

3. Механизми в практиката, за да се осигури възможността едно лице да е носител на обезпечителните права, но в полза на множество от кредитори

3.1. Договор за поръчка

Понякога се предлага договор за поръчка (мандат), при който на едно лице, без значение дали е кредитор за част от обезпеченото вземане, или не е, се възлага да действа като агент по обезпеченията, и въз основа на това то се вписва като обезпечен кредитор за сметка на всички кредитори по обезпечените вземания. Това обаче е трудно съвместимо с акцесорния характер на обезпечителните права, което означава, че в полза на обезпечения кредитор трябва да има обезпечено вземане, защото само при неизпълнение на последното, той ще може да се удовлетвори от обезпечението. Сключването на договор за мандат по отношение на обезпеченията⁶⁰ не прави агента и кредитор по обезпеченото вземане и затова използването на такъв договор не е достатъчна основа за агента да бъде обезпечен кредитор.

Договорът за мандат може да е основа за това агентът да самостоятелно да е носител на обезпечителните права, ако агентът е единствен кредитор по обезпеченото задължение (в договора за кредит) и той на практика предостави целия заем. Това обаче означава останалите кредитори да нямат директни права спрямо кредитополучателя, а само спрямо агента.

3.2. Уговорка за паралелен дълг

Алтернатива, която се предлага в някои правни системи, с цел преодоляване липсата на обезпечено задължение, по което агентът да е кредитор е т. нар. уговорка за „паралелен дълг“. Въз основа на нея се поема допълнително задължение от кредитополучателя да плати на агента сума равна на общите вземания, дължими на всички кредитори. Такова „изкуствено“ създадено вземане за връщане на сума, отпусната в заем също е проблемно от гледна точка на българското право, защото може да се окаже, че то няма основание.

⁶⁰ Договорът за мандат може да е основа за това агентът да държи цялото обезпечение, ако агентът е единствен кредитор по обезпеченото задължение и той на практика предостави заема. Това обаче означава останалите кредитори да нямат директни права спрямо кредитополучателя, а само спрямо агента.

Поначало основанието да възникне вземане в полза на кредитор за връщане на сума, предоставена в заем, е предоставяне на сумата като заем от съответния кредитор. Затова не е сигурно, че уговорка за паралелен дълг е действителна, имайки за основание: (i) намаляване на разноските по учредяване на обезпечението, защото вместо множество кредитори, се вписва само едно обезпечено лице – агентът; и (ii) улесняване прехвърлянето на обезпечените вземания⁶¹.

Ако уговорката за паралелен дълг се урежда от чуждо право (напр. по английското право или по правото на щата Ню Йорк) при спор български съд би следвало да признае действителността на уговорката, ако тя е действителна по приложимото към съответния договор право. Смятам, че в такъв случай липсата на основание (от гледна точка на българското право), не би следвало да се смята за водещо до противоречие с българския публичния ред. В този смисъл вече има съдебна практика на ниво върховен съд във Франция⁶² и в Полша⁶³. Въпросът обаче не е безспорен – така през 2016 г. в Чехия, синдикът на водещо предприятия във въгледобивната промишленост - ОКД, а.с. (в несъстоятелност) отказа да признае вземане за 350 милиона евро предявено от Ситибанк като агент на кредиторите въз основа на уговорка за паралелен дълг по английското право, с

⁶¹ От практическа гледна точка опасността паралелен дълг да се окаже нищожен по българското право заради липса на основание е важна при използваните напоследък синдикирани финансираня от български банки, при които синдикираният договор за кредит, макар да следва моделите на Loan Markets Association, е подчинен на българското право – виж затова по-подробно **Крумов, Ц.**, *Новости при документирането на финансови сделки в България*, Капитал Дейли, 16.01.2017, стр. 22 от хартиеното издание, достъпна и в интернет на адрес: http://www.capital.bg/biznes/konsult/2017/01/15/2897852_novosti_pri_dokumentiraneto_o_na_finansovi_sdelki_v/

⁶² **Ringeval, E. and Cristina Radu**, *Lending and taking security in France: overview* ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-501-4362?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-501-4362?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1))

⁶³ **Swiecicki, P., Stawecki, T., Kycia, G., and Maciej Szwedowski**, *Security for Parallel Debt Questioned by Poland's Supreme Court*, November 2009 https://www.squirepattonboggs.com/~media/files/insights/publications/2009/11/poland-law-alert/files/security_for_parallel_debt_questioned_by_polish_/fileattachment/security_for_parallel_debt_questioned_by_polish_.pdf

аргумента, че тя няма основание, и с твърдението, че въпреки избора на приложимо чуждо право към уговорката (което естествено следва да обхваща и въпроса за основанието) изискването за наличие на основание при сделките е част от публичния ред в Чехия, и липсата му ги прави нищожни⁶⁴. Ситибанк предяви установителен иск за това свое вземане в края на 2016 г. като първото заседание по делото бе чак в края а 2018 г. и съответно – до сега все още няма съдебно решение.

Въпреки сериозните аргументи, че паралелен дълг, който е действителен по чуждо право би следвало да се признае за действителен и у нас въз основа на Регламента Рим I (виж точка 2.2 от настоящата статия), несигурността и хипотетичната възможност за искове с огромен материален интерес като цитирания такъв в Чехия, аргументирани с твърдения, че изискването за основание е част от общественния ред на сезирания съд, прави практикуващите юристи предпазливи, когато следва да дадат мнение за действителността на паралелен дълг по чуждо право.

3.3. Уговорка за активна солидарност

Много практикуващи юристи в континентална Европа предлагат договорно уговаряне на активна солидарност, с което целят поставяне на идеята за „паралелен дълг“ в рамките на една добре позната и правно валидна концепция⁶⁵. При нея се уговаря, че агентът по обезпеченията е солидарен кредитор, наред с всеки останал кредитор, по всяко вземане спрямо кредитополучател. По този начин на агента се осигурява правната основа да бъде обезпечен кредитор на собствено основание. При такива уговорки не възниква ново, „паралелно“ задължение, чиято действителност да трябва да се обоснове с наличие на основание, и затова проблемите с „паралелния дълг“, обсъдени по-горе не възникват.

⁶⁴ **Kusak, B.**, Czech Republic and Poland: Parallel debt in court practice, 17.02.2017 (<https://www.noerr.com/en/newsroom/News/czech-republic-and-poland-parallel-debt-in-court-practice.aspx>)

⁶⁵ **Winfried M Carli, Esther Jansen and Matthias Weissinger**, Lending and taking security in Germany: overview ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-501-2739?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-501-2739?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))), **Klimscha, F.**, Lending and taking security in Austria: overview ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-500-9007?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-500-9007?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))).

Уговарянето на активна солидарност обаче не е изрично уредено в България, така че доскоро имаше съмнения дали то има опора в закона⁶⁶. През 2014 г. Върховният касационен съд (ВКС) прие такива уговорки за действителни в решение, постановено въз основа на специалното основание за обжалване – решаване на въпрос от значение за развитието на правото⁶⁷. ВКС прие в това решение, че длъжник може да поеме задължение към няколко кредитори, като отношенията могат да се уредят или чрез упълномощаване на един от кредиторите, или с уговаряне на активна солидарност, при която плащането на един от кредиторите погасява дълга и спрямо останалите.

Има и още едно важно решение на ВКС, което е добре да се спомене⁶⁸. То е било постановено през 1981 г. с цел установяване на практика, задължителна за по-долните съдилища по въпроса за т.нар. „неделими задължения“ в България. Това решение е релевантно, защото ако страните уговорят, че определено задължение е „неделимо“ и то се поеме спрямо няколко кредитори, „предметът на неделимото задължение трябва да се предаде на всички кредитори общо“, като това малко неясно правило се тълкува от съдилищата като даващо право на всеки кредитор да иска изпълнение на цялото задължение, с което на практика се приравнява на активната солидарност. ВКС е постановил в споменатото решение от 1981 г., че при договорната неделимост един от кредиторите може да иска обезпечение за сметка на останалите кредитори, което пък е силен аргумент, че същото следва да се прилага и при сходната концепция за договорна активна солидарност⁶⁹.

⁶⁶ Такива уговорки са били уредени със закон до 1951 г., но са били използвани с цел избягване плащането на данъци върху безвъзмездни сделки и избягване на някои повелителни норми в наследственото право, като затова не са били уредени в съответния закон, приложим към въпроса слез 1951 г., в т.ч. и понастоящем (виж **Кожухаров, А.**, Облигационно право, том втори, (нова редакция О. Герджиков), 1996, Софи-Р, София, стр.77).

⁶⁷ Виж решение №131 от 21 март 2014 на ВКС, търговска колегия, 1-ви състав, председател Любка Илиева.

⁶⁸ Виж тълкувателно решение №30 от 17 юни 1981 г., ОСГК на Върховния съд, докладчик Христо Студенчев.

⁶⁹ Важно е да се отбележи, че в континенталните прани системи, които използват концепцията за „неделими задължения“ се настоява, че кредиторите биха получили максимална защита, ако наред с договорната активна солидарност

3.4. Алтернативата със създаване на дружество със специална цел

Друга алтернатива на паралелния дълг е използването на т. нар. дружество със специална цел („special purpose company“), което е дъщерно на кредитора/ите, и което гарантира изплащането на кредита чрез договорно гаранционно задължение спрямо кредиторите, но само до размера на средствата, които би събрало от осребряване на обезпечението (т. нар. „limited recourse guarantee“). В замяна на това гаранционно задължение кредитополучателят се задължава да обезщети дружеството със специална цел за евентуалните разноси по гаранцията - въз основа на т. нар. контра-гаранция от кредитополучателя в полза на дружеството със специална цел. Така, чрез контра-гаранцията, по малко по-сложен начин се осигурява правно задължение на кредитополучателя към дружеството със специална цел, което може да се обезпечи. Прехвърлянето на вземанията на самите кредитори по договора за кредит, в този случай не се отразява на обезпечението и съответно не са необходими правни действия като - изменение в договора за обезпечение, или вписване в публичен регистър, за да се отрази прехвърлянето на обезпеченото задължение и по отношение на обезпечението. Този механизъм е по-надежден от уговорката за паралелен дълг, но осигуряването на крайния резултат при него е свързан с много повече разноси, време и неудобства, както и организационни ресурси, доколкото следва да се обезпечи съществуването на дружеството със специална цел за периода на действие на обезпечението⁷⁰.

уговорят, че задълженията са неделими (виж в този смисъл **Ambroise Colin et Henri Capitant**, Cours élémentaire de droit civil français, tome II, sixième édition, 1931, р. 243). Въпреки, че тази теза се основава на убедителни аргументи, неделимостта може да се окаже неудобна при типичните синдикирани финансираня, следващи моделите на Loan Market Association. Ето защо макар договорната неделимост да е много по-силно средство за защита на кредиторите в сравнение с договорната активна солидарност, нейното използване налага много внимателен анализ във всеки конкретен случай.

⁷⁰ Виж **Wright, S.**, The Handbook of International Loan Documentation: Second Edition, 2014, London, Palgrave Macmillan, s. 9.003.

3.5. Пазарният стандарт при обезпечаване на синдикирани финансираня в България - вписване на всички кредитори като обезпечени лица

Най-често у нас всеки кредитор в синдиката от банки се вписва като обезпечено лице. По българското право няма пречка като обезпечено лице да бъдат вписани множество кредитори, а обезпеченото вземане да се опише като обхващащо множество отделни вземания, като с използването на такава техника се учредява първо по ред обезпечение в полза на няколко вземания на различни кредитори едновременно. Именно този подход се е утвърдил като пазарен стандарт при синдикирани финансираня в България. В този случай също се използва агент по обезпеченията, който обикновено е един от обезпечените кредитори, като същият се упълномощава за определени действия. Това обаче не означава, че агентът е носител на обезпечителните права за сметка на останалите кредитори в синдиката, а че просто се оправомощава за определени действия, но единствено въз основа на общите правила относно представителството - като му се предостави пълномощно.

Оправомощаването по много въпроси е несигурно и обикновено пълномощното се предоставя по отношение на много тесен кръг от въпроси, което пък е пречка за големи синдикирани финансираня, защото лишава банките от възможността да разчитат на улеснението обезпечението да е в полза на агент с цел улесняване на всички промени относно обезпечението.

4. Правната уредба в Македония

Указания за това кой може да бъде носител на обезпечителни права по македонското право има в македонския Закон за договорния залог⁷¹ (ЗДЗ). Член 2 от ЗДЗ определя залога като обезпечение за парично задължение, което кредиторът има спрямо своя длъжник по облигационно отношение⁷². Обезпеченото лице е определено в чл. 13, ал. 3 от ЗДЗ като „всяко физическо или юридическо

⁷¹ Достъпен в интернет в оригинал на следния адрес:
<http://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/ZAKON%20ZA%20DOGOVOREN%20ZALOG-%20precisten%20mart%202016.pdf>

⁷² Въпросното определение е буквално следното: „Со залогот се обезбедуваат парични и друг вид побарувања, чија вредност е изразлива во пари, што доверителот ги има во однос на својот должник од одреден облигационен однос“.

лице, което има определено парично вземане спрямо своя длъжник⁷³. Стриктното тълкуване на горепосочените разпоредби налага извода, че само кредиторът може да бъде обезпечено лице, но не и едно трето лице, което действа от името на кредитора⁷⁴. Освен това в практиката се сочи, че при вписване и принудително изпълнение на обезпечения по македонското право както нотариусите, така и съответните органи по вписванията разглеждат обезпеченията по македонското право като действителни, само ако лицето, носител на обезпечителното право е в същото време и кредитор по обезпеченото задължение⁷⁵. Съответно обезпеченията се учредяват и вписват поотделно за всеки кредитор, но не и в полза на довереник (trustee) на кредиторите, който не е кредитор по съответните обезпечени задължения⁷⁶. Подобно на българското право, в македонското право не е познат институтът на тръста и в частност - тръстът за обезпечение („security trust“)⁷⁷. Съответно – това, което се коментира като възможност едно лице да е носител на обезпечителни права при множество кредитори е уговорката за паралелен дълг, като практикуващите юристи в Северна Македония са предпазливи и на практика много рядко се разчита на такава уговорка в обезпечителни договори⁷⁸.

⁷³ Въпросното определение е буквално следното: „Заложен доверител може да биде секое физичко и правно лице кое има определено парично побарување или побарување чија вредност е изразлива во пари во однос на својот должник“.

⁷⁴ Виж в този смисъл материалът на адвокатска кантора Поленак, публикуван в: The Southeast Europe Taking & Enforcing Security Handbook 2015, CEE Legal (достъпно на интернет страницата на въпросната кантора, на адрес: http://polenak.com/wp-content/uploads/2015/04/SEE-Legal_Taking-Enforcing-Security-Handbook-2015.pdf), разделът за Македония, започва на стр. 82, а относно посоченото тук виж стр. 94 от публикацията.

⁷⁵ Пак там.

⁷⁶ Пак там.

⁷⁷ Пак там. Виж също - Lending and taking security in Macedonia: overview; by Gjorgji Georgievski and Marija Serafimovska, ODI Law; Law stated as at 01-Aug-2019 (достъпно на адрес: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7944?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7944?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)), и по-конкретно - точка 18 от публикацията.

⁷⁸ Виж в този смисъл материалът на македонската адвокатска кантора Поленак, цитиран по-горе.

Накратко описаната уредба по македонското право в настоящата подточка показва много сходства с подробно описаната по-горе българска правна уредба като са сходни и проблемите заради липсата на адекватен механизъм, който да улесни мащабните синдикирани финансираня.

5. Тенденция за възприемане на тръста в континенталните държави напоследък и необходимостта България, и Северна Македония също да възприемат тръста

И България, и Северна Македония принадлежат към т. нар. Континентални правни системи, като проблемите, разгледани в настоящата статия са типични за повечето от тях. Липсата на ефикасен механизъм в континенталните правни системи, позволяващ един агент по обезпеченията да е носител на обезпечителните права в полза на множество кредитори води в последните години до законодателни реформи, с които редица представители на континенталните правни системи възприемат англосаксонската концепция за тръста. Държави като Чешката Република⁷⁹, Румъния⁸⁰, и Унгария⁸¹ направиха това през последните години било с изцяло нови граждански кодекси, било с промяна в съществуващите такива.

Важна реформа в същата посока бе извършена през 2017 г. и във френския граждански кодекс, която заслужава особено внимание, защото френското право е един от моделите, следвани традиционно от редица по-малки континентални правни системи като България и Северна Македония. По-специално, с реформата на френския граждански кодекс се създаде тръст за обезпечение,

⁷⁹ **Krejčí, M., Koblavský, P. and David Sobek**, Lending and taking security in the Czech Republic: overview, 01 Feb 2015

([https://content.next.westlaw.com/Document/I7fdd82a336bd11e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/Document/I7fdd82a336bd11e598dc8b09b4f043e0/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1)).

⁸⁰ **Florescu, A.**, Fiducia, A Novelty Under Recent Romanian Legislation, Mar 2010 (http://roadmap2016.schoenherr.eu/pdf/schoenherr_roadmap_10.pdf).

⁸¹ **Szalóki, G.**, Hungary: Will Securing Syndicated Loans be Easier in Hungary? (https://www.schoenherr.eu/uploads/tx_news/Hungary_Will_Securing_Syndicated_Loans_be_Easier_in_Hungary.pdf).

следващ основните принципи на английското право като се уреди, че всеки вид обезпечително право или гаранция може да бъде учредено в полза на, притежавано от, вписано в полза на, управлявано от или изпълнено принудително от агент по обезпеченията, който действа от свое име, но в полза на кредиторите по обезпеченото задължение. Изрично бе уредено, че носител на обезпечителното право и бенефициер по гаранциите може да е едно трето лице - агент по обезпеченията. Това беше невъзможно по предишния правен режим, защото само кредиторът по обезпеченото вземане можеше да бъде носител на обезпечителни права. Сега, по новия режим агентът по обезпеченията може да е носител на обезпечителното право въпреки, че кредитор по обезпеченото вземане е друго лице. Вторият основен аспект на френската реформа е, че върху активите, по отношение на които агентът по обезпеченията е носител на обезпечителни права кредитори, различни от тези по обезпеченото вземане не могат да изпълняват принудително, и такива активи не се засягат от откриването на производство по несъстоятелност срещу агента по обезпеченията⁸².

Новата френска уредба е добър пример за разрешаването на проблемите при синдикираните финансираня, предмет на настоящата статия и може да се препоръча нейното възприемане както от българския законодател, така и от законодателя в Северна Македония.

⁸² За повече детайли относно реформата във френското право виж напр. **Ezcutari, C. and Martin Gdanski**, France adopts a new regime for security agents, May 2017 (<http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/149075/france-adopts-a-new-regime-for-security-agents>).