



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПЛАТФОРМА И ПРИНЦИПИ  
ЗА ВОДЕЊЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Скопје, ноември 2007 година

## Содржина:

1.	Појдовни основи.....	3
1.1.	Пристап кон преговорите во тековното проширување .....	4
2.	Суштина на преговарачкиот процес - усвојување на правото на Европската унија.....	5
2.1.	Аналитичко испитување на усогласеноста со правото на Европската унија (Screening) .....	6
2.2.	Методологија на преговорите.....	6
3.	Подготвеност на Република Македонија за преговори .....	8
3.1.	Развој на механизми и структури .....	8
4.	Принципи на водење на преговорите.....	10
5.	Институционална структура за преговори.....	11
5.1.	Структура .....	11
	<i>Работни групи.....</i>	12
	<i>Преговарачки тим .....</i>	14
	<i>Главен преговарач .....</i>	14
	<i>Национална делегација.....</i>	14
5.2.	Улога на Собранието на Република Македонија .....	15
5.3.	Улога на надлежните министерства и служби на Владата.....	15
6.	Процес на донесување на одлуките - усвојување на преговарачките стојалишта .....	17
6.1.	Содржина на преговарачките стојалишта .....	18
	<i>Проценка на влијанието на законодавството.....</i>	18
	<i>Улога на секторски заинтересирани страни .....</i>	19
7.	Релации со Европската унија во подготовката и текот на преговорите .....	19
	<i>Релации со Европската комисија.....</i>	20
	<i>Релации со земјите-членки и со Советот на ЕУ.....</i>	21
8.	Транспарентност .....	21
9.	Јакнење на институционалните капацитети за преговори.....	21
10.	Финансиски импликации .....	22
	Прилог 1 .....	23
	Прилог 2 .....	24
	Прилог 3 .....	25

## 1. Појдовни основи

Непосредна и приоритетна цел на Република Македонија, како земја-кандидат за членство, е започнување на преговори за членство во Европската унија.

Процесот на интегрирање на Република Македонија во Европската унија започна со самото нејзино осамостојување во 1991 година, кога членството во Унијата консензуално беше декларирano како стратeгиска цел на Република Македонија.

Континуираниот напредок во интегративниот процес и оствареното партнерство со Унијата, особено во период на предизвици за земјата и пошироко за регионот резултираа со потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 година и нејзино стапување во сила во 2004 година.

Стекнувањето на статусот земја-кандидат за членство во декември 2005 година означи клучен чекор во натамошниот напредок кон остварувањето на стратeгиската цел - членство во Унијата.

Стратегијата за проширување на Европската унија од 2006 година ги поставува принципите за идните проширувања и преговори, при што го потврдува значењето на копенхашките критериуми како услов за членство во Унијата, со нагласена ригорозност во оценката за исполнувањето на условите.

Владата на Република Македонија е целосно посветена, во соработка со сите државни институции, да ги исполни условите за членство во Европската унија. При тоа, акцентот е ставен на политичките критериуми, како претпоставка за донесување на одлуката за започнување на преговори за членство на Република Македонија во Унијата. Приоритетите воспоставени со Европското партнерство, препораките содржани во Мислењето за барањето за членство и Аналитичкиот извештај, како и во годишниот извештај за напредокот, се основната ориентација во формулирањето на политиките на Владата.

Со донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија во 2007 година (НПАА), Владата на Република Македонија, со поддршка на Собранието на Република Македонија, ги утврди краткорочните и среднорочните приоритети во процесот на пристапување, истовремено наведувајќи ги ресурсите кои ќе му ги посвети на процесот до 2010 година.

Како земја-кандидат, Република Македонија во 2006 година ја донесе својата Претпристапна економска програма, а на почетокот на 2007 година и Националниот развоен план за периодот 2007-2009 година.

Подготовките за преговорите за членство се одвиваат во континуитет и се конзистентни со сите досегашни активности во процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија.

Процесот на преговори за членство во Европската унија за Република Македонија ќе значи окончување на процесот на приближување кон Унијата, усвојување на нејзините придобивки и вредности, како и целосно приспособување на македонските институции кон функционирањето на институциите на Унијата. Преговорите истовремено ќе значат и создавање основи и подготовка за идно успешно функционирање на Република Македонија како членка на Европската унија. Преговорите, како обемен потфат којшто се одвива со брза динамика, наложуваат целосна подготвеност на државните органи и институции и на структурите воспоставени за координација и водење на преговорите пред започнувањето на самите преговори.

Со оваа платформа, врз основа на досегашните искуства од преговори за членство во Европската унија, спецификите на тековното проширување, како и особеностите на македонскиот пат на интеграција во Европската унија, се поставуваат рамките, принципите и структурите со кои Република Македонија ќе ги води преговорите за членство во Унијата.

^ ^ ^

Искуствата од досегашните преговори, особено од проширувањето кон Централна и Источна Европа, придонесуваат за поцелосни сознанија за процесот на преговори и изградба на конзистентен концепт за водење на преговорите на Република Македонија за членство во Унијата. Досегашните искуства особено укажуваат на следново:

- Неопходна е силна и континуирана поддршка од највисоко политичко ниво.
- Со започнувањето на преговорите се намалува вообичаено високата претходна поддршка за членство. Затоа:
  - > Особено е значајна поддршката на процесот од страна на клучните партии во позицијата и во опозицијата - и од аспект на водењето на внатрешната и од аспект на водењето на надворешната политика.
  - > Информирањето на јавноста е клучно за одржување на поддршката за процесот на преговорите, што особено треба да се има предвид за да се амортизира очекуваниот пад на поддршката по започнувањето на преговорите.
- Континуираната стручна надградба на човечките ресурси и значителното јакнење на капацитетите вклучени во процесот на пристапувањето се од клучно значење.
- Неопходно е членовите на Преговарачкиот тим и пошироко ангажираниот тим во преговорите да имаат значително искуство и темелно разбирање на функционирањето на Европската унија.

### **1.1. Пристап кон преговорите во тековното проширување**

Искуството на Европската комисија стекнато во преговорите при петтото проширување, секако има влијание врз изградбата на пристапот на Унијата кон преговорите во тековното проширување, при што се настојува да се избегнат сите компликации во подоцнежната фаза на приспособувањето и проблемите кои се покажале како тешки за решавање во пораната фаза на пристапувањето на нови земји-кандидати. Пристапот на Европската унија е формулиран во Стратегијата за проширувањето од декември 2006 година, а потоа прецизиран во преговарачките рамки за преговорите со земјите-кандидати Хрватска и Турција.

1. Оттаму, во изградбата на концептот се имаат предвид следниве специфики: Унијата прокламира принцип на консолидација на преземените обврски, што значи дека ќе ги почитува преземените обврски, но ќе биде внимателна во преземањето на нови обврски и давањето нови ветувања. Политичките услови во Унијата се видно променети, со фокус на институционалните реформи внатре во Унијата, што битно влијае на климата за натамошни проширувања и динамиката на проширувањето. До пристапувањето се очекуваат измени на основачките договори, односно комплетирање на уставната реформа, што ќе имплицира институционални промени во Унијата.
2. Стратегијата на Европската унија за проширувањето се заснова на ригорозна условеност, особено преку зајакнување на системот на мониторинг на исполнувањето на условите. Овој пристап значајно се рефлектира на преговорите, преку воведувањето на систем на одредници (benchmarks), како и можност за суспензија на преговорите. При тоа, условеноста може и понатаму да се развива.
3. Правото на Европската унија континуирано се дополнува и се менува, што имплицира дека треба редовно да се следи. Од една страна се носи ново законодавство, така што корпусот на акти што треба да се транспонира и спроведува станува сè поголем. Од друга страна, во рамките на процесот на поедноставување на правото на ЕУ, одредени акти ќе престанат да постојат и ќе се промовира ново законодавство. Покрај тоа, многу повеќе се обрнува внимание на спроведувањето и извршувањето, а не само на транспонирањето на правото на ЕУ.
4. Политичките критериуми имаат позначајна улога во преговорите, што се рефлектира преку воведување на политичките критериуми во процесот на преговори со новото поглавје

(правосудство и фундаментални права), како и „политизација“ на други поглавја (образование и култура, труд и социјална политика итн.).

5. Специфичните економско-социјални состојби во земјите-кандидати би требало да се земат предвид, каков што беше случајот со петтото проширување, но на начин што нема да го компромитира спроведувањето на правото на ЕУ.

## 2. Суштина на преговарачкиот процес - усвојување на правото на Европската унија

Пристапувањето претпоставува прифаќање на правата и обврските од правото на ЕУ или поточно опфаќа усогласување на националното законодавство со европското законодавство.

Правото на Европската унија ги содржи<sup>1</sup>:

- содржината, принципите и политичките цели на договорите на кои е заснована Унијата;
- законодавството на Европските заедници и одлуките донесени во согласност со договорите; соодветното законодавство за спроведување и управните практики во земјите-членки, како и пресудите на Судот на правдата; други акти, правно обврзувачки или не, донесени во рамките на Унијата, како што се меѓуинституционалните спогодби, резолуциите, изјавите, препораките, насоките;
- заедничките акции, заедничките ставови, декларации, заклучоци и други акти во рамките на заедничката надворешна и безбедносна политика;
- заедничките акции, заедничките ставови, потпишаните конвенции, резолуции, изјави и други акти усвоени во рамките на правдата и внатрешните работи;
- меѓународните договори склучени од страна на Заедниците, од страна на Заедниците со земјите-членки, Унијата, како и оние склучени меѓу земјите-членки во однос на активностите на Унијата;
- одлуки и спогодби усвоени од претставниците на владите на земјите-членки кои се состануваат во рамките на Советот;
- најдобрите практики на земјите-членки во однос на принципите врз кои се заснова Унијата.

Терминот *Acquis communautaire* - го надминува правото на Европската унија во потесна смисла. Тоа постојано еволуира и содржи права, обврски и најдобри практики во Европската унија. Покрај тоа, *Acquis communautaire* го подразбира и спроведувањето на правото на ЕУ, преку стабилни управни и правосудни системи кои добро функционираат на сите нивоа. Во овој контекст од особено значење е административниот и судскиот капацитет или поточно ефикасна и непристрасна јавна администрација, како и независен судски систем.

На генерално ниво, институционалните претпоставки за пристапување во Европската унија подразбираат неколку елементи:

- Ефикасност на Владата во планирањето на усвојувањето на правото на ЕУ по систематичен редослед;
- Квалитет на подготвените правни акти за усогласување со правото на ЕУ;
- Ефикасно и квалитетно работење на Собранието при усвојување на потребното законодавство;
- Ефективност на институциите кои се задолжени за спроведување на правото на ЕУ;
- Способност на правосудството да го применува правото на ЕУ и да обезбеди брзи и објективни пресуди, ослободени од политичко влијание.

<sup>1</sup> Дефиниција дадена од Европската комисија во интерниот водич за преговорите за Хрватска и Турција, која е поширока од дефиницијата дадена во преговарачките рамки (додадени се „најдобрите практики на земјите-членки во однос на принципите врз кои се заснова Унијата“)

## **2.1. Аналитичко испитување на усогласеноста со правото на Европската унија (Screening)**

Скринингот е формална и техничка операција која ја врши Европската комисија, со цел да се подготват преговорите за членство и претставува аналитичка презентација на состојбата во земјата-кандидат во однос на поглавјата на правото на ЕУ. Како процес, тој има за цел, од една страна - да ги запознае земјите-кандидати со правото на ЕУ и така да ги подготви за преговорите. Од друга страна, целта е да се овозможи Комисијата и земјите-членки да го оценат степенот на подготовка на земјите-кандидати, да бидат информирани за нивните идни планови и да добијат прелиминарни индикации за прашањата што ќе бидат најактуелни во преговорите.

Скринингот трае околу една година и се спроведува врз основа на изготвен распоред од страна на Комисијата (Генерален директорат за проширување, во консултација со надлежните директорати). Се спроведува по поглавја, освен за поглавјата: 34 „Институции“ и 35 „Други прашања“, кои се предмет на преговори во последната фаза од процесот на пристапување. Најпрво се одржуваат состаноци за објаснување, на кои претставници на Комисијата детално го презентираат правото на ЕУ, а потоа билатерални состаноци со секоја земја-членка. Потоа Комисијата подготвува извештај за скринингот и го презентира на Советот. По скенирањето на соодветно поглавје, по препорака на Комисијата, Советот одлучува за започнување на преговорите.

Пред билатералните состаноци, кои се одржуваат приближно еден месец по состаноците за објаснување, Европската комисија по правило бара од земјата-кандидат пишани материјали, како и листа на теми и прашања, за да се олесни одржувањето на билатералните состаноци. Европската комисија ја има предвид и содржината на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. И земјата-кандидат може да има специфични прашања во однос на правото на ЕУ за одредено поглавје, кои треба да ѝ ги најави на Комисијата пред одржувањето на билатералниот состанок.

Целта на билатералниот состанок е да се согледа степенот на усогласеност на земјата со правото на ЕУ и да се идентификуваат потенцијалните проблеми при преговорите. Со оглед на тоа што од земјата-кандидат се очекува да ги презентира детално плановите за транспонирање на правото, како и за спроведување на овие состаноци се дава индикација за можните барања за преодни периоди, но за тоа не се преговара.

Извештајот од скринингот содржи четири дела: објаснување на правото на ЕУ во поглавјето; резултати од скринингот - информации дадени од земјата-кандидат и проценка на Комисијата; заклучоци и препораки на Комисијата. Во последниот дел Комисијата му препорачува на Советот дали да се отворат преговори за поглавјето, и доколку не - кои одредници да се постават.

## **2.2. Методологија на преговорите**

Земјата-кандидат која аплицира за членство треба да го прифати во целост правото на ЕУ, но за определени правни акти може да преговара за преоден период. Тоа значи дека Република Македонија ќе се обврзе во целост да го прифати правото на ЕУ со датумот на пристапување, со преодни периоди за определени акти - за што ќе се постигне согласност при преговорите.

За секоја земја-кандидат се основа меѓувладина конференција (МВК - IGC), со одлука на Советот на ЕУ во која се дефинирани деталите поврзани со организацијата: место на одржување, формирање на секретаријат, покривање на трошоци за средби, како и фреквенција и ниво на одржување на средбите. Претседателството кое раководи со Европската унија е претседавач на МВК, а Европската комисија е медијатор во процесот.

МВК се среќава на ниво на претседатели на делегации. Вообичаено е земјата-кандидат да ја претставува министерот за надворешни работи и најмалку двапати годишно да има по една меѓувладина конференција. Посуштествените преговори се одвиваат на ниво на заменици на претседатели на делегации. Од страна на Унијата на ова ниво се претставени постојаните претставници на земјите-членки во Европските заедници, а од страна на земјата-кандидат - главниот преговарач и/или други високи службени лица на земјата-кандидат. Најголемиот и најтешкиот дел од

работата - усогласувањето, односно подготовката на преговарачките стојалишта се одвива на ниво на работни групи - работна група за проширување во Советот на ЕУ и работните групи по поглавја на земјата-кандидат. По извршениот скрининг, меѓувладината конференција, на предлог на Европската комисија, одлучува кои поглавја ќе се отворат први и за кои ќе бидат поставени одредници.

Методологијата на воспоставување одредници пред започнувањето преговори за прв пат е воспоставена при преговорите со Хрватска и Турција, како израз на зајакнување на политиката на условеност на Унијата. Според Стратегијата за проширување на Унијата (2006) одредниците се нова алтка воведена како резултат на искуствата од петтото проширување. Нивната цел е да се унапреди квалитетот на преговорите, преку обезбедување на стимуланси за земјите-кандидати да преземат неопходни реформи во рана фаза. Одредниците се мерливи и поврзани со клучни елементи од соодветното поглавје од правото на ЕУ. Генерално, одредниците за отворање на поглавје се однесуваат на клучните подготвителни чекори за идното усогласување (стратегии или акциски планови), како и исполнување на договорните обврски кои произлегуваат од барањата на правото на ЕУ. Одредниците за затворање на поглавје се однесуваат на законодавни мерки, на управни или правосудни органи, како и на податоци за спроведувањето на правото на ЕУ. За поглавјата од економското подрачје, тие се однесуваат на критериумот на функционална пазарна економија. Доколку земјата-кандидат престане да исполнува определена одредница за отворање на поглавје, за кое веќе се водат преговори, Комисијата може да предложи да се суспендираат преговорите за тоа поглавје. Ако земјата-кандидат престане да ги исполнува одредниците за поглавје кое е веќе прелиминарно затворено, Комисијата може да предложи преговорите за тоа поглавје повторно да се отворат. Можно е и ажурирање на одредниците, со цел да се вградат нови елементи од правото на ЕУ.

По одлуката за отворање на преговори по поглавје, земјата-кандидат подготвува преговарачко стојалиште за соодветното поглавје и го доставува во Брисел.

Комисијата го анализира преговарачкото стојалиште и подготвува нацрт-преговарачко стојалиште кое го доставува до земјите-членки во Брисел. Потоа земјите-членки одлучуваат за заедничкото стојалиште на Унијата, кое го доставуваат до земјата-кандидат, по што можат да почнат преговорите. Многу често до земјата-кандидат се упатуваат дополнителни прашања, што води до нови преговарачки стојалишта на двете страни.

Ваквата поставеност и методологија на преговорите укажува дека земјата-кандидат всушност преговара со сите земји-членки, додека Европската комисија се јавува во функција на медијатор кој ја застапува земјата-кандидат, во мерка во која тоа го дозволува правото на ЕУ и лојалноста на институциите во Унијата.

Преговарачките стојалишта се официјални документи кои се заведуваат и се чуваат во Секретаријатот на МВК. Тие ја покажуваат усогласеноста на националното законодавство со правото на ЕУ за даденото поглавје во моментот на отворање на преговорите и ја содржат обврската за целосно усогласување до датумот на пристапување. Во случај кога не е можно целосно приближување во дадено поглавје до датумот на пристапување се бараат преодни периоди или исклучувања (дерогации).

Преодните периоди се всушност дозвола дадена на земјата-кандидат да применува одреден акт на ЕУ на нејзината територија определен број години по нејзиното пристапување. Тие вообичаено се одобруваат во поединечни сектори, во ограничен број и за определено време. Не е вообичаено одобрување, на пример, за внатрешниот пазар.

Исклучувањата се трајна или временна дозвола дадена од Европската унија на земја-членка или на земја-кандидат да не применува одреден акт на Заедницата или делумно да го применува. Трајни дерогации има малку во историјатот на Унијата и веќе воопшто не се применуваат, така што оваа опција, практично, за следните проширувања е затворена. Привремените дерогации се можни, но во практиката можностите за нив се стеснети.<sup>2</sup> Привремените дерогации по својот исход се идентични со преодните периоди.

<sup>2</sup> Дерогациите треба да бидат изречно дозволени со директива и се вообичаени за прашања за кои е потребен консензус

Барањето за преоден период треба да биде образложено со детална економско-социјална аргументација за потребата од истото, како и детален план со фазите на воведување на правото на ЕУ во областа за која се бара преоден период.

Покрај исклучувањата и преодните периоди, можни се и технички приспособувања.<sup>3</sup>

Преговорите за дадено поглавје времено завршуваат со изработката на финална општа позиција на земјите-членки. Постигнатите договори за одредени поглавја не можат да се сметаат за конечни сè додека не се постигне целосен договор за сите поглавја, т.е. важи принципот „Ништо не е затворено додека сè не е затворено“. Исто така, можно е повторно отворање на веќе затворени поглавја.

Постои можност Комисијата да препорача (по своја иницијатива или по барање на 1/3 од земјите-членки) суспензија на преговорите доколку не се исполнети поставените обврски во преговарачкиот процес (за Република Македонија тоа се: Европското партнерство и Спогодбата за стабилизација и асоцијација).

Во текот на преговорите, преку отфрлањето на одредени барања за преодни периоди и прелиминарното прифаќање на одредени барања за преодни периоди, разликите се намалуваат, така што вниманието се пренасочува кон финализирање на преговорите, кои веќе нема да се задржуваат на поединечни поглавја, туку ќе се одвиваат хоризонтално и ќе треба да се постигнуваат договори за сите поглавја, односно целосно за преговорите. Во финалната фаза се одвиваат и значајните преговори за учество во институциите на Унијата и за финансискиот аранжман.

Со затворањето на преговорите, се потпишува Договорот за пристапување, кој подлежи на согласност на Европскиот парламент и потоа се поднесува на ратификација од страна на земјите-членки и земјата-кандидат, која се одвива во согласност со нивните уставни одредби.

### **3. Подготвеност на Република Македонија за преговори**

#### **3.1. Развој на механизми и структури**

При изградбата на концептот се имаат предвид специфичниот развој на евроинтегративниот процес на Република Македонија, валоризацијата на нејзините досегашни достигнувања и критичкото согледување на недостатоците, како и досега воочените потреби. При тоа, треба посебно да се нагласат следниве елементи:

Република Македонија:

- Има воспоставени механизми и институции за координација и управување со процесот на пристапување во Европската унија кои претставуваат солидна основа за подготовка на процесот на преговори.
- Има искуство од спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, вклучувајќи го и функционирањето на телата основани со Спогодбата.
- Има донесено Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
- Има релативно долг историјат на евроинтегративниот процес, при што придобивките од овој процес се стекнувани постепено.

Структурите и механизмите на процесот на интеграција се развивани веднаш по воспоставувањето на дипломатските односи и стекнувањето на правото за користење средства од програмата ФАРЕ. Од 1998 година тие се оформуваат како:

- Комитет за евроатлантска интеграција, предводен од претседателот на Владата и составен од министри;

---

во одлучувањето, често се определени географски; вообичаено не се дозволуваат во областа на внатрешниот пазар.

<sup>3</sup> Во преговарачката рамка со Хрватска се укажува на тоа дека тие нема да бидат детално разгледувани во преговорите, туку заеднички ќе се подготват „во соодветно време пред пристапувањето“.



- Работен комитет за европска интеграција, предводен од заменикот на претседателот на Владата, прво составен од заменици-министри, а потоа од државни секретари;
- Поткомитет за усогласување на законодавството;
- Работни групи за правото на ЕУ - во прво време 29, а од 2005 година 34, со задачи и за подготовка на преговарачки стојалишта.

Во 1998 година е формирано Одделение за координација на странска помош, кое потоа стана Сектор за европска интеграција во рамките на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, кој со изменувањето и дополнувањето на Законот за Владата на Република Македонија од 2005 година прерасна во самостојна служба на Владата, т.е. во Секретаријат за европски прашања, со задача, меѓу другото, да обезбеди координација и усогласување на работата на државните органи во процесот на преговорите.

Република Македонија подготвуваше и Годишна програма за усогласување со правото на ЕУ од 2000 година.

Во 2001 година е усвоена Матрица за следење на обврските кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Во 2003 година е подготвен Акцискиот план за спроведување на препораките од Извештајот на Европската комисија, кој во 2004 година прерасна во Акциски план за Европското партнерство, кој од април 2007 година е вграден во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Системот на мониторинг на исполнување на обврските постепено се зајакнуваше. Донесена е Стратегија за комуникација со јавноста, како и Стратегија за обуки за ЕУ-прашања.

Со поднесувањето на барањето за членство, како и со подготовките на одговорите на прашалникот, се зајакна системот на одговорност на министерствата по поглавја, се засили индивидуалната одговорност за прашањата поврзани со Европската унија и се воспостави ефикасен систем на комуникација (претежно електронски), кој се одвиваше по стандардизирани процедури.

Со влегувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2004 година, профункционираа телата основани со Спогодбата - Советот, Комитетот и поткомитетите, како и Парламентарниот комитет, кои овозможиле структуриран дијалог со Европската унија.

Паралелно се унапредуваше системот на известување на Европската комисија за постигнувањата - преку доставување на извештај (во јуни) и негово ажурирање (во септември, пред финалната подготовка на Извештајот за напредокот). Покрај тоа, се издава и месечен Преглед на напредокот (Monthly Progress Brief), кој широко се дистрибуира и се користи од Комисијата и од земјите-членки за забележување на напредокот.

Посебно значење, од аспект на преговорите, има Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, донесена во април 2007 година. Со овој документ се планираат и се утврдуваат приоритетите за усвојување на правото на ЕУ, односно преземањето на обврските од членството. Оттаму, Програмата е тесно поврзана со преговорите и формулирањето на идните преговарачки стојалишта. Со оглед на фактот што донесената Национална програма е креирана без извршен скрининг, таа се заснова на сопствените согледувања на Република Македонија за степенот на усогласеност, пред сè изведени од Аналитичкиот извештај на Европската комисија за Република Македонија, Извештајот за напредокот, како и од континуираниот дијалог во рамките на телата кои функционираат врз основа на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Паралелно со скринингот, овој документ, кој е подложен на ревизија еднаш годишно, ќе се надградува и дополнува. Треба да се има предвид дека Националната програма ги поставува приоритетите на краток и среден рок, меѓутоа имплицитно во одделни подрачја содржи и барања за преодни периоди.

Задолжителноста на изјавата за усогласеност на националното законодавство и подготовката на кореспондентните табели за секој закон содржан во Програмата овозможува следење и утврдување на степенот на усогласеност на националното законодавството со правото на ЕУ, што е во прилог на успешната подготовка на преговорите.

## 4. Принципи на водење на преговорите

Поаѓајќи од сознанијата за текот на процесот на преговорите, досегашните искуства на земјите-кандидати, како и спецификите на развојот на евроинтегративниот процес на Република Македонија, се определуваат следниве принципи за водење на преговорите за членство на Република Македонија во Европската унија:

### **Сопственост**

Процесот на интеграција во Европската унија не претставува интерес, или пак ексклузивно право само на Владата на Република Македонија, а ниту пак само на политичките субјекти. Тоа е процес за сите граѓани на Република Македонија, бидејќи пристапувањето во Унијата е привилегија и обврска на целото општество. Оттаму, процесот се води првенствено за граѓаните на Република Македонија.

### **Континуитет**

Имајќи предвид дека критериумите и стандардите кои Република Македонија треба да ги исполни се поставени во временски рамки кои го надминуваат мандатот на една владејачка структура, неопходно е да има континуитет во спроведувањето на реформите.

### **Политички консензус**

Во процесот на пристапување во Европската унија неопходно е да се има политички консензус, како потврда дека интеграцијата на Република Македонија во Европската унија е врвен национален приоритет. Во таа насока, непосредната соработка на политичките субјекти ќе се одвива во насока на градење и заштита на државниот интерес кој ќе надвлдува над посебните и партиските интереси.

Политичкиот консензус во оваа смисла треба да биде изграден на ниво на постојана категорија, што не треба никогаш да биде доведена во прашање.

### **Одговорност и одржливост**

Предизвиците пред сите земји-кандидати за членство се енормни. Успешното пристапување во Унијата е вистински мобилизирачки фактор кој треба да ги обедини, без исклучок, сите субјекти во државата од кои се бара одговорно однесување. Според тоа, одговорноста на субјектите во сопствените домени, како и зајакнувањето на нивната и на јавната свест за своите права и обврски кои произлегуваат од самиот процес ќе го направат процесот одржлив и неповратен. Одговорноста треба да произлегува од највисоките нивоа на власта, сè до најниските.

Одржливоста на процесот се обезбедува со вклучување на социјалните партнери, на приватниот сектор, професионалните организации, невладините организации, како и на стручната јавност во процесот на преговорите.

### **Координација и усогласеност (говорење во „еден глас“)**

Следејќи ги искуствата на земјите кои веќе пристапија во Европската унија, потребата за усогласени пораки од земјата-кандидат во однос на врвниот приоритет станува евидентна. Со ова треба да се демонстрира дека навистина постои консензус во однос на државниот интерес на Република Македонија - членство во Европската унија. Принципот „говорење во еден глас“ треба да биде максимално обезбеден во рамките на институциите кои ќе го поддржуваат процесот како национален интерес. Конзистентноста и усогласеноста на пораките и ставовите на сите политички субјекти, заедно со граѓанското општество ќе претставуваат уште

еден аргумент дека Република Македонија заслужува полноправно членство во Европската унија што поскоро.

### **Ефективно користење на јавните ресурси**

Имајќи ја предвид сложеноста и обемноста на процесот на пристапување во Европската унија, неопходна е мобилизација на сите расположливи ресурси - човечки и финансиски. Република Македонија е мала земја со ограничени ресурси. Токму затоа потребата за нивно максимално и рационално искористување станува исклучително значајна. Процесот на интеграција не треба да биде паралелен процес, туку процес вграден во функционирањето на институциите, кој станува секојдневна обврска. Подготовката за пристапување во Европската унија е процес на спроведување на внатрешни реформи за што е неопходно ефикасно насочување на човечките и финансиските ресурси кон исполнување на критериумите за членство. Еден од условите за успешни и континуирани реформи е натамошното градење на професионална и стручна администрација.

### **Квалитет**

Успешност на процесот ќе се постигне само со обезбедување на квалитет во сите фази од подготовките и одвивање на преговорите, а особено квалитет на преговарачките стојалишта.

Квалитет на преговарачките стојалишта ќе се обезбеди и преку вклученоста и дијалогот со сите заинтересирани субјекти.

### **Транспарентност**

Токму поради фактот дека процесот на интеграција на Република Македонија во Европската унија е процес на сите граѓани, неопходна е негова транспарентност. Потребно е континуирано запознавање на јавноста со принципите, стандардите и чекорите за нивно исполнување. Соработката со граѓанското општество и медиумите е еден од клучните фактори за постигнување на постојана транспарентност. Отвореноста на процесот ја обезбедува заштитата на националните интереси на Република Македонија, а не на интересите на одделни групи или поединци. Транспарентноста на процесот на оперативното ниво ќе продолжи да се остварува преку Стратегијата за информирање и комуникација со јавноста.

### **Комуникација**

Заради ефикасно и континуирано спроведување на процесот на пристапување, е потребен максимален и функционален проток на информации и сознанија. Целта е подготовка на општеството за правата и обврските од членството во Европската унија, но едновременно и запознавање на европската јавност со придобивките за земјите-членки и нивните граѓани од членството на Република Македонија во Унијата.

### **Флексибилност**

Процесот за членство во Европската унија е процес подложен на постојани промени што наметнува подготвеност и способност на институциите во Република Македонија соодветно и брзо да реагираат на овие промени.

## **5. Институционална структура за преговори**

### **5.1. Структура**

Структурата што се предлага во оваа институционална платформа е изградена врз основа на анализата на институционалните структури на досегашните преговори и структури формирани за нивна поддршка, спецификите на тековните преговори и врз досегашниот институционален развој на поддршка на евроинтеграциониот процес во Република Македонија.

Критериумите за формирање на институционална структура за водење на преговорите на Република Македонија се следниве:

- Рационалност и ефикасност;
- Рамнотежа во преземањето на одговорностите и обврските меѓу надлежните министерства и централното ниво на Владата.

Се предлага следнава институционална структура:

- **Национална делегација**
  - а) на ниво на министри - составена од заменик-претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за европски прашања, како шеф на Делегацијата, министерот за надворешни работи и членовите на Преговарачкиот тим, а во најширок состав и претседателите на работните групи<sup>4</sup>;
  - б) на ниво на заменици - составена од шефот и членовите на Преговарачкиот тим, а по потреба и од претседателите на работните групи.
- **Преговарачки тим**, составен од претставници на клучните министерства на кои паѓа товарот на преговорите и други органи надлежни за поглавјата (Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за транспорт и врски, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Секретаријатот за европски прашања, Комисијата за заштита на конкуренцијата).
- **Работни групи за подготовка на преговарачки стојалишта** (35).

Меѓуресорските групи по поглавја за изработка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и предлог на преговарачки стојалишта се веќе основани.

Како работно помошно тело пожелно е да функционира и **Комитетот на претседателите на работните групи**, под раководство на главниот преговарач.

Предложената постапка за подготовка и усвојување на преговарачките стојалишта и институционалната структура е прикажана во органиграм (прилог 2).

Клучни се критериумите за состав на преговарачкиот тим и главниот преговарач. **Неопходно е:**

- Стручно познавање /технички капацитет;
- Суштествено познавање и разбирање на функционирањето на Европската унија;
- Целосна посветеност на ЕУ-агендата.

### **Работни групи**

Веќе формираните работните групи за Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) и за подготовка на преговарачки стојалишта имаат основна улога да ја подготвуваат Националната програма за поглавјето во нивна надлежност и да ги подготвуваат преговарачките стојалишта. Составени од претставници на сите релевантни министерства, работните групи треба да ја обезбедат потребната меѓуресорска координација и соработка, неопходна кога се работи за прашањата поврзани со Европската унија.

Сегашниот делокруг на работните групи би требало да се прошири во следнава насока:

- Постојано ги следат барањата за членство, кои што произлегуваат од развојот на правото на ЕУ и барањата од редовните годишни извештаи за напредокот и подготвуваат материјали и документи за ставовите на македонската страна за дијалог

<sup>4</sup> Овде е можно вклучување и на социјалните партнери.

со Европската унија (особено се води сметка за деловите каде што не е нотирани напредок);

- Ги анализираат приоритетите на Република Македонија во соодветната област, врз основа на кои изготвуваат предлог-мерки за преземање на конкретни активности коишто се вклучуваат во НПAA (рокови, институции, финансии, кадри итн.);
- Подготвуваат кореспондентни табели за усогласеноста на националното законодавство со правото на ЕУ на ниво на поглавје;
- Ја следат подготовката на актите од поглавјето;
- Водат сметка за вградување на приоритетите на Европската унија во стратегиските планови и буџетските циркулари;
- При подготовката на стојалиштата за преговори и за дијалог со институциите на Европската унија, раководителите на работните групи ги консултираат претставниците на економските и социјалните партнери, како и претставниците на невладиниот сектор;
- Предлагаат приоритети и ја координираат работата поврзана со подготовка на проценки за влијанието на законодавството на ниво на поглавјето и, по потреба, во посебни подрачја;
- Активно учествуваат во подготовката на состаноците на соодветните поткомитети;
- Одговорни се за навременото и квалитетно известување за напредокот на Република Македонија во соодветната област - извештаи и други материјали што се доставуваат до европските институции преку Секретаријатот за европски прашања.
- Редовно го информираат Секретаријатот за европски прашања за подготвените и донесените законски и подзаконски акти од соодветните министерства, согласно со НПAA и секоја активност која е поврзана со спроведувањето на НПAA.
- Го определуваат редоследот и приоритетноста за превод на правните акти кои произлегуваат од правото на ЕУ и од националното законодавство; преводот се врши по предлог на работните групи, по редослед утврден од Секретаријатот за европски прашања.

За одделни тематски подрачја можат да се формираат и работни подгрупи. Доколку се соочат со проблем што не можат да го разрешат на ниво на работна група, го поставуваат прашањето на ниво на преговарачки тим, а главниот преговарач може да одлучи да го свика и Комитетот на претседателите на работните групи.

Искуството од досегашното функционирање на работните групи е позитивно, а резултат на тоа е изготвената Национална програма за усвојување на правото на ЕУ. Тоа е добра основа за натамошно надградување на методите и функционирањето на групите, при што во континуитет ќе треба да се обезбеди: приоритет на учеството во работата на сите членови на групите од страна на министерствата; натамошни обуки; редовно известување за состојбите во поглавјето; евалуација и мониторинг на учиниот.

Вака дефинираниот делокруг на работните групи ќе треба да се регулира со измени и дополнувања на постојната одлука за образување на работните групи односно со нова одлука.

**Комитет на претседателите на работните групи** е помошно тело со кое раководи шефот на Преговарачкиот тим. Негова функција е разгледување на одредени хоризонтални прашања поврзани со преговорите и усогласувањето на законодавството, како и обезбедување уедначен пристап во работата на работните групи и кон преговорите.

## ***Преговарачки тим***

Најголемата одговорност за подготовката и текот на преговорите паѓа на Преговарачкиот тим. Неговите клучни задачи се да:

- Ги води преговорите (на ниво на заменици);
- Обезбедува хоризонтална конзистентност на преговарачкиот процес;
- Врши усогласување на разликите за преговарачки стојалишта кои не можат да се разрешат на ниво на работни групи;
- Обезбедува координација на работата на работните групи;
- Обезбедува вклученост и консултација на засегнатите субјекти во преговарачкиот процес;
- Предлага приоритетни преговарачки стојалишта и барања за преодни периоди;
- Ги предлага преговарачките стојалишта на Владата;
- Поднесува известувања до Владата за резултатите од преговорите;
- Обезбедува транспарентност на процесот на преговарање;
- Ја обезбедува комуникацијата на преговарачките стојалишта до Секретаријатот на меѓувладината конференција.

## ***Главен преговарач***

Главниот преговарач има круцијална и експонирана улога во преговарачкиот процес, како на национално ниво, така и во релациите со претставниците на европските институции. Главниот преговарач:

- Раководи со Преговарачкиот тим и ја координира неговата работа;
- Обезбедува координација и усогласеност на работата на целокупната институционална структура за водење на преговорите;
- Обезбедува континуирана комуникација и координација со шефот на Националната делегација;
- Ги презентира и образложува преговарачките стојалишта пред Владата;
- Ги води преговорите со Европската унија;
- Ја известува Владата за резултатите од преговорите;
- Раководи со работата на Комитетот на претседатели на работните групи;
- Остварува континуирана комуникација со јавноста.

Значајно е главниот преговарач да може да воспостави и да одржува редовна и плодотворна комуникација со Европската комисија, како и со земјите-членки, особено со претседателствата.

Во случај на оправдано отсуство или спреченост на главниот преговарач, шефот на Националната делегација ќе определи заменик на главниот преговарач којшто ќе го заменува во преговорите, врз основа и во рамките на добиеното овластување.

Главниот преговарач, односно Преговарачкиот тим го поддржува секретаријат, со канцеларија во Скопје (во СЕП) и во Брисел (во рамките на Мисијата во Европските заедници). Секретаријатот ќе биде мал и оперативен.

## ***Национална делегација***

Улогата на Националната делегација на ниво на министри е учество во меѓувладините конференции. Националната делегација ја води заменикот на претседателот на Владата на

Република Македонија задолжен за европски прашања, нејзини членови се министерот за надворешни работи, шефот на Преговарачкиот тим и членовите на Преговарачкиот тим.

Во поширок состав се предлага Националната делегација да ја сочинуваат и раководителите на работните групи.

Во практика Националната делегација на ниво на министри се состанува двапати годишно на меѓувладина конференција, кога се презентираат плановите за текот на преговорите и се сумира дотогашниот тек на преговорите.

## **5.2. Улога на Собранието на Република Македонија**

Принципите на преговорите содржани во оваа платформа имплицираат активна вклученост на Собранието на Република Македонија во процесот на преговорите за пристапување. Принципите на сопственост, континуитет, политички консензус, одговорност и одржливост, координација и усогласеност, транспарентност и квалитет можат да се реализираат само со целосно вклучување на Собранието во преговорите.

Оттаму, се предлага што повисок степен на вклученост и согласност на сите политички субјекти претставени во Собранието. Особено е значајна вклученоста и активната улога на опозицијата, со цел постигнување на национален консензус на што подлабоко ниво, преземање на одговорноста за процесот на поширока основа и обезбедување континуитет. Во постапката на усвојување на преговарачките стојалишта, се предлага вклученост на Собранието преку давање мислење од страна на надлежното собраниско тело (согласно со постојната Одлука за работни тела на Собранието - Комисијата за европски прашања), пред нивното усвојување од страна на Владата.

Покрај тоа, се предлага и редовно известување од страна на главниот преговарач за текот на преговорите на надлежното собраниско тело.

Имајќи предвид дека во Собранието предлозите на законите се доставуваат со изјави на усогласеност со правото на ЕУ и со кореспондентни табели, на надлежните работни тела на Собранието им е овозможен целосен увид во процесот на усвојување на правото на ЕУ што е во директна корелација со преговорите. Ваквиот пристап придонесува за натамошно унапредување на дијалогот и консензусот за суштествените прашања на преговорите, усвојувањето на правото на ЕУ во националниот правен систем и институционалното приспособување, како и квалитетен придонес на надлежните работни тела на Собранието во процесот на усвојување на правото на ЕУ и во преговарачкиот процес.

## **5.3. Улога на надлежните министерства и служби на Владата**

### **Секретаријатот за европски прашања**

- Дава стручна и административна поддршка на Владата во областа на европската интеграција;
- Дава стручна и административна поддршка на процесот на преговорите и обезбедува конзистентност на процесот;
- Дава стручна и административна поддршка на шефот на Националната делегација, на Преговарачкиот тим и шефот на Преговарачкиот тим, како и на Комитетот на претседатели на работните групи;
- Го организира и координира изработувањето на националните стратески документи, поврзани со пристапувањето во Европската унија (Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и други документи);
- Подготвува мислења во однос на предлозите на законите од аспект на усогласеноста со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, со Спогодбата за

стабилизација и асоцијација, со приоритетите од Европското/пристапното партнерство, со препораките на Европската комисија и др.;

- Води сметка за конзистентноста на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и на Програмата на Владата, како и за вклучување на обврските кои произлегуваат од преговорите во соодветните програми;
- Го управува информациониот систем за поддршка на процесот на преговори;
- Дава стручна и административна поддршка на националниот координатор за странска помош;
- Го координира програмирањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА); дава поддршка на националниот координатор за ИПА; врши мониторинг и подготвува стојалишта до Владата за користење на ИПА ;
- Подготвува извештаи за текот на пристапниот процес, како и за текот на преговорите; Еднаш месечно доставува информација за текот на процесот на пристапување до земјите-членки и до Европската комисија ;
- Го координира процесот на превод, односно подготовката на националната верзија на правото на ЕУ;
- Ја подготвува, координира и спроведува Стратегијата и планот за обуки за Европската унија на државната администрација;
- Ги подготвува, координира и спроведува Стратегијата и планот за комуникација со јавноста за ЕУ.

#### **Министерството за надворешни работи:**

- Обезбедува редовни информации за стојалиштата на земјите-членки и на Европската комисија во врска со преговорите;
- Прави проценки за настаните и околностите во Европската унија и во земјите-членки кои имаат влијание врз текот на преговорите и за тоа редовно ги известува структурите формирани за поддршка на преговорите;
- Остварува дипломатски активности за претставување на стојалиштата на Република Македонија;
- Ќ предлага на Владата програми и планови за активности со земјите-членки на Европската унија неопходни за поддршка на преговорите и истите ги спроведува;
- Обезбедува постојано информирање и давање инструкции на дипломатско-конзуларните претставништва за преговарачките стојалишта, текот на преговорите и потребните активности;
- Учествува во работата на Националната делегација и на Преговарачкиот тим;
- Учествува во работата на работните групи за усвојување на правото на ЕУ, односно во подготовката на преговарачките позиции.

#### *Мисијата на Република Македонија при Европските заедници - Брисел*

- Обезбедува континуирани информации за активностите на органите и телата на Европската унија од значење за процесот на пристапување на Република Македонија во Унијата;
- Остварува постојани контакти со Европската комисија и нејзините директорати, Советот на ЕУ и другите органи и тела на Унијата и ги презентира ставовите на Република Македонија во однос на пристапниот процес;
- Обезбедува стручна, административна и логистичка поддршка на преговарачките тимови во текот на преговорите;



- Му дава поддршка на Преговарачкиот тим (преку Канцеларијата на главниот преговарач);
- Обезбедува стручна, административна и логистичка поддршка на телата во рамките на Спогодбата за стабилизација и асоцијација за состаноците кои се одржуваат во Брисел.

Потребните зајакнувања на Мисијата се предвидени со Националната програма за усвојувањето на правото на ЕУ.

*Надлежните министерства:*

- Даваат стручна и административна поддршка на работните групи за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачките стојалишта според надлежноста по поглавјата;
- Координираат и усогласуваат проекти за подготовка на закони поврзани со правото на ЕУ од поглавјето за кое тие се одговорни;
- Обезбедуваат конзистентност на стратегиските планови и буџетските циркулари со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и преговарачките стојалишта;
- Во согласност со воспоставениот систем на мониторинг, редовно известуваат за реализацијата на обврските коишто произлегуваат од НПАА и за преземените обврски во рамките на телата од Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
- Остваруваат комуникација и консултација со засегнатите субјекти во процесот на преговорите;
- Вршат програмирање, спроведување и евалуација на програми и проекти од претпристапниот инструмент - ИПА и други проекти од странска помош и обезбедуваат координација со Секретаријатот за европски прашања.

**Надлежните министри по поглавја ја носат одговорноста пред Владата за напредокот во поглавјето за кое е надлежно соодветното министерство.**

**Основањето и делокругот на институционалната структура за преговорите треба да се регулира со посебна одлука на Владата.**

## **6. Процес на донесување на одлуките - усвојување на преговарачките стојалишта**

Се предлага следнава постапка за донесување на одлуките - усвојување на преговарачките стојалишта:

1. Процесот започнува со подготовката на преговарачкото стојалиште од страна на работната група.
2. Раководителот на Работната група го доставува Предлогот на преговарачкото стојалиште на Преговарачкиот тим за разрешување на хоризонтални прашања. (Доколку Преговарачкиот тим не може да ги разреши хоризонталните прашања, главниот преговарач го доставува Предлогот на преговарачкото стојалиште до шефот на Националната делегација, кој го разрешува прашањето со надлежните министри).
3. Министерот одговорен за поглавјето го потпишува стојалиштето и му го доставува на Преговарачкиот тим.
4. Главниот преговарач го поднесува Предлогот на стојалиштето до комисиите на Владата на одобрување.
5. Главниот преговарач го доставува стојалиштето до надлежното тело во Собранието на мислење.
6. Владата го усвојува стојалиштето.

7. Главниот преговарач го доставува стојалиштето до Секретаријатот на меѓувладината конференција.

Динамиката на процесот на национално ниво ќе зависи од тежината на поглавјата, квалитетот на подготвените стојалишта, како и од функционалноста на информациониот систем. Секако, клучно влијание врз динамиката ќе има институционалниот капацитет на сите вклучени субјекти, на административно и политички ниво.

### **6.1. Содржина на преговарачките стојалишта**

Структурата на преговарачкото стојалиште е презентирана во прилог 3. Преговарачкото стојалиште содржи:

- Изјава дека Република Македонија го усвојува правото на ЕУ за даденото поглавје;
- Изјава дали Република Македонија бара преодни периоди/исклучувања;
- Образложение за Преговарачкото стојалиште, со преглед на:
  - > Постојното законско уредување во Република Македонија (опис на постојната правна рамка);
  - > Процес на усогласување со правото на ЕУ - се преземаат обврските со рокови за транспонирање на правото на ЕУ, при што точно се наведуваат мерките на ЕУ и соодветното национално законодавство во кое тие се транспонираат;
  - > Институционална рамка за спроведување на усогласеното законодавство - преглед на органи и тела за спроведување на правото на ЕУ, со преземени обврски со рокови, за формирање, зајакнување, обуки итн.

Во голема мера оваа структура соодветствува на структурата на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, така што основата за подготовка на стојалиштата, методологијата и структурата е веќе создадена.

Преговарачкото стојалиште се подготвува врз сознанијата стекнати од скринингот, Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, укажувањата на телата во рамките на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, секторските стратегии и планови, анализи и извештаи за состојбите и за спроведувањето на законодавството, посебни студии изготвени за таа намена, како и проценки за влијанието на законодавството.

### ***Проценка на влијанието на законодавството***

Целта на проценката на влијанието на законодавството во процесот на усвојување на правото на ЕУ е:

- Да се овозможи процесот на утврдување на приоритети и планирање на креирањето на политиките, усвојувањето и спроведувањето на правото на ЕУ;
- Да се проценат трошоците на различните пристапи во спроведувањето на политиките или мерките на ЕУ, како основа за донесување на политички одлуки од страна на Владата;
- Да се процени влијанието на мерките врз јавниот и приватниот сектор за да се обезбеди информација за промените кои ќе бидат потребни во управувањето или во производствените процеси;
- Квантитативно да се процени влијанието на мерките на националниот буџет и потребите за финансирање на компаниите.

Додека дел од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ се фискалните импликации на процесот, досега не е вршена систематска проценка на поширокото влијание врз економските субјекти и општеството во целина. Напомнуваме дека проценката на влијанието (на

последниците што ќе ги предизвика законот што се донесува) е задолжителен дел на образложението на законите согласно со Деловникот на Собранието.

Големиот обем на правото ЕУ кое треба да се преземе во релативно краток рок, не дава можност да се извршат проценки на влијанието на сите нови акти кои треба да се донесат. Оттаму е потребно да се направи избор на подрачјата во кои треба да се направат анализи, овој избор треба да се заснова на досегашните искуства на другите земји и на спецификите на состојбите во соодветните подрачја во Република Македонија.

Предвидено е оваа активност да се интензивира во тековниот циклус на ревизија на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, кој практично е започнат. До крајот на 2007 година ќе се одржат работилници на работните групи за усвојување на правото на ЕУ на кои е предвидено, меѓу другото, да се идентификуваат приоритетните подрачја во кои е неопходна проценка на влијанието на законодавството.

При тоа, се води сметка активностите кои се во тек за воведување на методологијата на проценка на влијанието да се синхронизираат со процесите во контекстот на пристапувањето во ЕУ (за што е воспоставена соработка меѓу Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и Секретаријатот за европски прашања).

Квалитетот на изработката на преговарачките стојалишта е од клучно значење за процесот на преговорите. Тие треба да бидат концизни и јасни, но и доволно образложени и поткрепени за да обезбедат добра основа за преговорите. Во преговарачкиот процес е вообичаено да се бараат дополнителни појаснувања на почетните стојалишта, особено во комплексните поглавја. Квалитетот на изготвувањето на преговарачките стојалишта придонесува и за кредибилитетот на земјата-кандидат и претставува еден од индикаторите за нејзиниот капацитет да се справи со обврските кои произлегуваат од членството.

### ***Улога на секторски заинтересирани страни***

Вклученоста на заинтересираните страни во процесот е од клучно значење за идентификација на интересите, како и влијанието што преземањето на правото на ЕУ ќе го има врз различните сегменти во општеството. Консултирањето со заинтересираните страни треба да се изврши во раната фаза од процесот, односно пред започнување на преговорите.

Во оваа фаза на подготовките за преговори за членство, основа за вклучување на заинтересираните страни е Националната програма за усвојување на правото на ЕУ И подготовката за нејзината следна ревизија која треба да се изврши по објавувањето на следниот редовен Извештај за напредокот и новото Европско партнерство. Во таа насока, е планирана серија на презентации на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ пред заинтересираните субјекти, како и вклучување на нивните претставници во работата на работните групи, вклучително и во планираните обуки.

Во прилог 4 е дадена предлог-листа на заинтересирани субјекти по поглавја, кои треба да се вклучат во понатамошната работа на работните групи.

Во однос на економско-социјалните партнери - работодавачите и синдикатите, како заинтересирани страни вклучени во работата на работните групи, како дополнителен механизам за консултација за значајни прашања содржани во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ кои се од хоризонтален карактер, се предлага и дијалогот во рамки на Економско-социјалниот совет.

## **7. Релации со Европската унија во подготовката и текот на преговорите**

Република Македонија во досегашниот тек на интегративниот процес има изградено партнерски односи со институциите на Европската унија, кои треба да се градат и одржуваат во континуитет. Во подготовка на процесот на преговори, како и во текот на преговорите, овие односи

значително се интензивираат - и во поглед на квантитетот и во поглед на квалитетот. За успешност на натамошниот тек на процесот, клучно е:

- Да се обезбеди стратегиски и програмиран настап на Република Македонија во релациите со Унијата и земјите-членки;
- Значително да се подигне нивото на координација на релациите на државните органи на Република Македонија со Унијата;
- Да се идентификуваат клучните точки за контакт и одговорните лица за процесот на интеграција на Република Македонија во органите на Унијата и земјите-членки, и да се одржуваат континуирани контакти со нив од страна на задолжените лица во Република Македонија.

Ова налага изградба на систем на информирање и комуникација на Република Македонија со Европската унија и земјите-членки, со разработени прецизни правила и насоки, кој треба доследно да се почитува од сите надлежни државни органи и органи на управата.

### ***Релации со Европската комисија***

Со оглед на тоа што Европската комисија во принцип е „сојузникот“ на земјата-кандидат во процесот на пристапување, изградените односи на дијалог и соработка со Европската комисија треба да се развиваат во континуитет на долг рок.

Односите на Република Македонија со Европската комисија се структурирани врз основа на важечките договори меѓу Република Македонија и Европските заедници, односно Европската унија, пред сè со Спогодбата за стабилизација и асоцијација, со која е утврдена и институционалната структурата на соработката, која се одвива на следниве нивоа:

- Совет за стабилизација и асоцијација;
- Комитет за стабилизација и асоцијација;
- Поткомитети за стабилизација и асоцијација;
- Парламентарен комитет за стабилизација и асоцијација.

Релациите воспоставени преку овие тела, треба да се одржуваат и развиваат континуирано. Односите кои се одржуваат на дипломатско ниво - меѓу дипломатските претставници на Република Македонија во Брисел и на Европската комисија во Скопје - се базирани на вообичаените методи на комуникација, засновани на меѓународните договори. Министерството за надворешни работи со воспоставениот систем на комуникација и известување ги следи и поддржува ваквите контакти. Меѓутоа, интензитетот и динамиката на соработката со Европската комисија и со земјите-членки во контекстот на пристапувањето далеку ги надминува вообичаените рамки на билатерална дипломатска комуникација, во кои покрај дипломатските контакти и институционализираните контакти во рамките на телата основани со Спогодбата, се развиваат и бројни непосредни и директни контакти. Со започнувањето на преговорите, комуникацијата во голема мера ќе се насочи и фокусира на структурите за преговори. За Европската комисија е значајно да ги идентификува нејзините релевантни контакти во Република Македонија, со нивните точни задолженија. Затоа е неопходно прецизно идентификување на задолженијата на надлежните органи и тела во Република Македонија и задолжените лица по подрачја и прашања од сите аспекти на процесот на пристапување. Воспоставениот систем на комуникација преку одделенијата (сега сектори) за ЕУ во министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Министерството за надворешни работи треба да се почитува. Ќе биде корисно Секретаријатот за европски прашања, во соработка со Министерството за надворешни работи, да подготви директориум на институциите и телата во Република Македонија и релевантните контакти за европски прашања, кој редовно ќе се ажурира, како и листа на релевантни контакти во Европската комисија задолжени за Република Македонија.

## **Релации со земјите-членки и со Советот на ЕУ**

Комплексноста на состојбите во Европската унија во однос на проширувањето налага изградба на стратегија за развивање на релациите со земјите-членки, особено во лобирањето за започнување на процесот на преговори, како и во одвивањето на овој процес, со оглед на тоа што за започнување и затворање на преговорите за секое поглавје е неопходна согласност на сите земји-членки. Бидејќи за прием на нова земја-членка во ЕУ е потребен консензус на земјите-членки на Унијата, одржувањето на поволни релации со сите земји-членки треба да се одвива континуирано. При тоа, потребно е фокусирање на соработката со земјите-членки кои се сметаат за сојузници во процесот и оние кои се опоненти на процесот, за да се превенира негативното влијание врз процесот на преговорите.

Особено е значајно да се следи процесот на донесување на одлуките во Советот преку Работната група за проширување, како и преку Корепер.

Министерството за надворешни работи, согласно со своите надлежности, во соработка со Секретаријатот за европски прашања, треба да подготви посебна стратегија, односно програма на активности на среден рок за развивање на односите со земјите-членки, за поддршка на процесот на преговорите, како дел од стратегијата за преговори.

Суштествено за позицијата на земјата-кандидат во преговорите и воопшто во процесот на пристапување е „говорењето во еден глас“. Тоа значи формулираните национални позиции единствено да се бранат во сите околности пред ЕУ и нејзините земји-членки.

## **8. Транспарентност**

Комуникацијата со јавноста за процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ е поставена како систем со Стратегијата за комуникација со јавноста. Остварувањето на активностите содржани во Стратегијата е значајно и поради вообичаеното и очекувано намалување на поддршката за процесот на пристапување во текот на преговорите. Стратегијата содржи неопходни активности за поддршка на подготовката на процесот на преговорите.

Во поглед на самиот процес на преговори, се предлага да се обезбеди максимална можна транспарентност. **Се предлага објавување на преговарачките стојалишта на интернет-страницата на Секретаријатот за европски прашања веднаш по нивното доставување на меѓувладината конференција во Брисел.**

На интернет-страницата на СЕП ќе биде отворена посебна страница за преговорите, со детални информации за текот на преговорите. Видливост на преговорите треба да се обезбеди на сите интернет-страници на државните институции.

Во поглед на односите со медиумите, не е доволно само објавувањето на документите, туку е потребно континуирано запознавање на медиумите со суштествените аспекти на процесот. Тоа подразбира систем на континуирани брифинзи од страна на Преговарачкиот тим, како и од страна на надлежните министри по поглавја. Во Секретаријатот на Преговарачкиот тим треба да се определи посебно задолжено лице за односи со јавноста. Во прилог на воспоставувањето и почитувањето на принципот „говорење во еден глас“, во почетна фаза на реализација е проект за подготовка и комуникација на ставовите на Република Македонија за клучните прашања за пристапувањето во ЕУ, во кој е предвидено зајакнување на мрежата на лицата задолжени за комуникација со јавноста во министерствата и воспоставување на систем за креирање и објавување на клучните пораки и ставови на Република Македонија.

## **9. Јакнење на институционалните капацитети за преговори**

Јакнењето на институционалните капацитети има два аспекта - генералното зајакнување на капацитетите како подготовка за членството во ЕУ и непосредното јакнење на капацитетите за самиот процес на преговорите. Првиот аспект е опфатен со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, со предвидени зајакнувања на човечките ресурси по институции, предвидени обуки итн. Двата аспекта се надополнуваат.

Во насока на јакнење на капацитетите за преговори, предвидени се:

- Континуирани обуки на работните групи;
- Стажови во држави кои се во тек на преговори;
- Посебни обуки за презентација и други вештини потребни за процесот на преговори.

Досегашните искуства покажуваат дека главен проблем во спроведувањето на обуките е неприсуството на предвидените учесници во обуките. Затоа е неопходно, на ниво на Владата, да се воспостави систем на задолжителност на обуките.

Во поглед на обуките на работните групи за НПАА и за преговори, предвидено е во до крајот на 2007 година и првата половина на 2008 година да се одржат работилници за секоја работна група. На овие работилници ќе биде направена симулација на скрининг на поглавјето, што ќе биде основа и за ревизијата на постојната Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (се врши еднаш годишно, по објавувањето на Годишниот извештај за напредокот). Цел на овие работилници ќе биде идентификација на клучните проблематични прашања во текот на преговорите и утврдување приоритети за изработката на проценка на влијанието на преземањето на правото на ЕУ во националното законодавство. На работилниците е предвидено учество на клучните заинтересирани субјекти во процесот.

## **10. Финансиски импликации**

Националната програма за усвојување на правото на ЕУ ги содржи финансиските импликации на процесот на пристапување, во мерка во која тие се идентификувани во оваа фаза на процесот.

Преговорите ќе предизвикаат дополнителни финансиски импликации, кои не се предвидени во НПАА, а, главно, се состојат во:

- Трошоци на Преговарачкиот тим и другите тела вклучени во преговорите;
- Трошоци за состаноци во Брисел;
- Дополнителни трошоци за комуникациски системи и опрема;
- Дополнителни трошоци за превод;
- Дополнителни трошоци за комуникација со јавноста на национално ниво и во ЕУ.

Кон детална проценка на финансиските импликации на преговорите треба да се пристапи веднаш по усвојувањето на Платформата - врз основа на искуствата на земјите кои водат преговори за членство, предложената институционална структура и постапка (Министерство за финансии, во соработка со Министерството за надворешни работи и Секретаријатот за европски прашања).

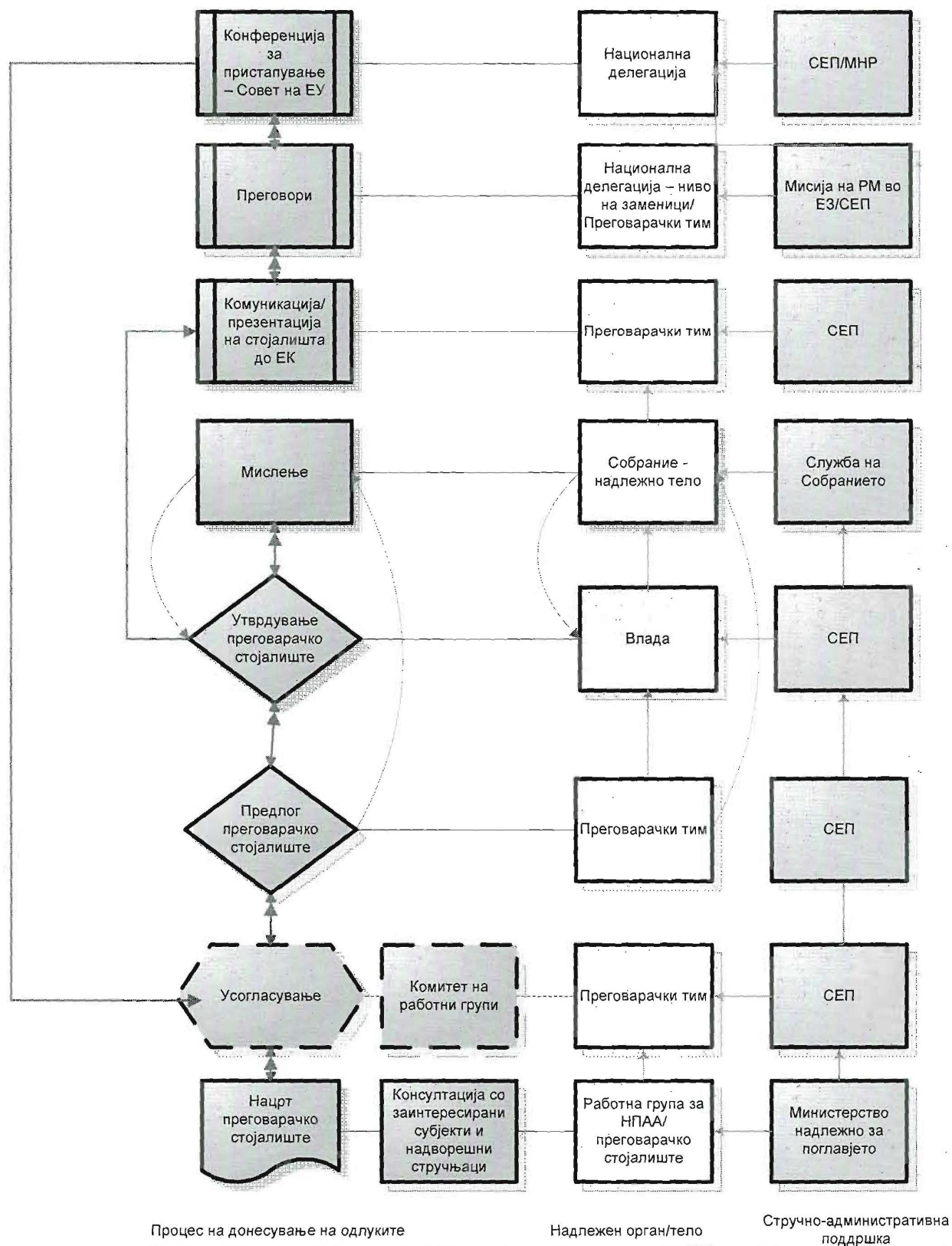
## Прилог 1

Поглавја на преговорите:

1. Слободно движење на стоки
2. Слобода на движење на работници
3. Право на основање и слобода на обезбедување услуги
4. Слободно движење на капитал
5. Јавни набавки
6. Право на трговски друштва
7. Право на интелектуална сопственост
8. Политика на конкуренција
9. Финансиски услуги
10. Информатичко општество и медиуми
11. Земјоделство
12. Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика
13. Рибарство
14. Транспортна политика
15. Енергија
16. Оданочување
17. Економска и монетарна политика
18. Статистика
19. Социјална политика и вработување
20. Политика за претпријатија и индустрија
21. Трансевропски мрежи
22. Регионална политика и координација на структурните инструменти
23. Правосудство и фундаментални права
24. Правда, слобода и безбедност
25. Наука и истражување
26. Образование и култура
27. Животна средина
28. Заштита на потрошувачите и здравствена заштита
29. Царинска унија
30. Надворешни односи
31. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика
32. Финансиска контрола
33. Финансиски и буџетски одредби
34. Институции
35. Други прашања

## Прилог 2

### ПРОЦЕС НА ПРЕГОВОРИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА





## Прилог 3

### Образец на преговарачко стојалиште

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

МЕГУВЛАДИНА КОНФЕРЕНЦИЈА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО  
ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ПРЕГОВАРАЧКО СТОЈАЛИШТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ПОГЛАВЈЕТО...

Република Македонија го усвојува правото на Европската унија за поглавјето во целост и не бара/бара преодни периоди/исклучувања/технички приспособувања.

Правното уредување на Република Македонија е делумно/целосно усогласено со правото на Европската унија. Преземањето на правото на Европската унија нема да претставува/ќе претставува посебна тешкотија.

/следи резимирано претставување на состојбата и обврските кои се преземаат заради усогласување со правото на Европската унија/

#### **ОБРАЗЛОЖЕНИЕ:**

/следи детално образложение според структурата на поглавјата по подрачја и теми)

#### **Подрачје 1.**

##### **1.1 Постојно законско уредување во Република Македонија**

(опис на постојната правна рамка)

##### **1.2 Процес на усогласување со правото на Европската унија**

(се преземаат обврските со рокови за транспонирање на правото на ЕУ, при што точно се наведуваат мерките Европската унија и соодветното национално законодавство во кое тие се транспонираат)

##### **1.3 Институционална рамка за спроведување на усогласеното законодавство**

Се наведуваат органите и телата кои се задолжени за спроведување на правото на ЕУ - формирани или кои ќе се формираат, со нивните надлежности и овластувања во поглед на спроведувањето на правото на ЕУ кое се презема, расположливиот кадар и финансиски средства, обука, како и расположлива и планирана помош.

#### **Подрачје 2 .....**

Прилози