



Република Македонија  
Влада на Република Македонија  
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА

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

Скопје, ноември 2007 година

Содржина:

1. Појдовни основи.....	2
1.1 Пристап кон преговорите вотековното проширување.....	3
2. Суштина на преговарачкиот процес - усвојување на ас^шс соттипаитлке .....	4
2.1 Аналитичко испитување на усогласеноста со ас^шс (Скрининг) .....	5
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.....	11
5. Институционална структура за преговори.....	13
5.1 Структура .....	13
Работни групи .....	14
Преговарачки тим.....	15
Главен преговарач.....	15
Национална делегација.....	16
5.2 Улога на Собранието.....	16
5.3 Улога на надлежните министерства и служби на Владата .....	17
6. Процес на донесување на одлуките - усвојување на преговарачките стојалишта..	19
6.1 Содржина на преговарачките стојалишта.....	20
Проценка на влијанието на законодавството .....	20
Улога на секторски интереси/заинтересирани страни.....	21
7. Релации со ЕУ во подготовката и текот на преговорите .....	22
Релација со Европската комисија .....	22
Релации со државите членки и Советот на ЕУ .....	23
8. <i>Транспарентност</i> .....	24
9. <i>Јакнење на институционалните капацитети за преговори</i> .....	24
10. Финансиски импликации .....	25

## **7. Појдовни основи**

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

Интеграцијата на Република Македонија во Унијата започна со самото нејзино осамостојување во 1991 година, кога членството во ЕУ консензуално беше декларирано како стратешка цел на Република Македонија.

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

Стекнувањето на статусот држава кандидат за членство во декември 2005 година означи клучен чекор во натамошниот напредок кон остварувањето на стратешката 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 Копенхагенските критериуми како услови 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 Унијата. При тоа, акцент ќе биде ставен на политичките критериуми, како претпоставка за донесување на одлуката за започнување на преговори за членство на Република Македонија во ЕУ. 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, 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 држава 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 ЕУ.

Процесот на преговори за членство во ЕУ за Република Македонија ќе значи окончување на процесот на приближување кон Унијата, усвојување на нејзините придобивки и вредности, како и целосно прилагодување 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 Унијата.

Преговорите, како обемен потфат кој се одвива со брза динамика, наложуваат целосна подготвеност на државните органи и институции и на структурите воспоставени за координација и водење на преговорите пред отпочнувањето на самите преговори.

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

^ ^ ^

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 отпочнувањето на преговорите се намалува вообичаено високата претходна поддршка за членство. Затоа:
  - > Посебно 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 почнувањето на преговорите.
- Континуираната изградба 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 ЕУ.

## 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 ЕУ кон преговорите во тековното проширување, при што се настојува да се избегнат сите компликации во подоцнежната фаза на прилагодувањето и проблемите кои се покажале како тешки за решавање во порана фаза на пристапувањето на нови држави кандидати. Пристапот на ЕУ е формулиран во Стратегијата за проширувањето од декември 2006 година, а потоа прецизиран во преговарачките рамки за преговорите со државите кандидати Хрватска и Турција.

Оттаму, во изградбата на концептот се имаат предвид следниве специфики:

1. 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 ЕУ 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 (оесптагкт§), како и можност за суспензија на преговорите. Условеноста може и натаму да се развива.
3. Ас^шс соттипаишЈге 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 се поголем. Од друга страна, во рамките на процесот на симплификација на ас^шс, одредени акти ќе престанат да постојат, и ќе се промовира ново законодавство. Покрај тоа, многу повеќе се обрнува внимание на имплементацијата и на спроведувањето, а не само на транспонирањето на асцшс.
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 државите кандидати би требало да се земат предвид, каков што беше случајот со петтото проширување, но на начин што нема да ја компромитира имплементацијата на ас^шс соттипашаке.

## **2. Суштина на преговарачкиот процес - усвојување на асдијс соттипаија/ге**

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

Асцшс сотгшпаШаЈге 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 имплементација и управните практики во државите членки, како и јуриспруденцијата на Судот на правдата;

Дефиниција дадена од ЕК во интерниот водич за преговорите за Хрватска и Турција, која е поширока од дефиницијата дадена во преговарачките рамки (додадени се „најдобрите практики на државите членки во однос на принципите врз кои се заснова Унијата“).

други акти, правно обврзувачки или не, донесени во рамките на Унијата, како што се интер-институционалните 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 заедно со државите членки, Унијата, како и оние склучени меѓу државите членки во однос на активностите на Унијата;

одлуки и спогодби усвоени од претставниците на владите на државите членки кои се состануваат во рамките на Советот;

најдобрите практики на државите членки во однос на принципите врз кои се заснова Унијата.

АСЦШС со типича Шап-е го надминува правото на Унијата во потесна смисла. Тоа постојано еволуира и содржи права, обврски и најдобри практики во ЕУ. Покрај тоа, асцшс ја вклучува и неговата имплементација, 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 независниот судски систем.

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

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

## 2.1 Аналитичко испитување на усогласеноста со асцшс (Скрининг)

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 државата кандидат во однос на поглавјата на асцшс. Како процес, тој има за цел, од една страна - да ги запознае државите кандидати со асцшс и така да ги подготви за преговорите. Од друга страна, целта е да се овозможи Комисијата и државите членки да го оценат степенот на подготовка на државите 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 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 асцшс, а потоа билатерални состаноци со секоја држава. Потоа Комисијата подготвува извештај за скринингот и го презентира на Советот. По скенирањето на соодветно поглавје, Советот одлучува за започнување на преговорите, по препорака на Комисијата.

Пред билатералните состаноци, кои се одржуваат околу еден месец по состаноците за објаснување, Европската комисија по правило бара од државата кандидат пишани материјали, како и листа на теми и прашања, за да се олесни одржувањето на билатералните состаноци. ЕК ја има предвид и содржината на Националната програма за усвојување на асцшс со типа ШаЈге. И државата кандидат може да има специфични прашања во однос на асцшс за одредено поглавје, кои треба да и ги најави на ЕК пред одржувањето на билатералниот состанок.

Целта на билатералниот состанок е да се согледа степенот на усогласеност на државата со асцшс и да се идентификуваат потенцијалните проблеми при преговорите. Со оглед на тоа што од државата кандидат се очекува да ги презентира детално плановите за транспонирање на правото, како и за имплементација, 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 асцшс во поглавјето; резултати од скринингот - информации дадени од државата 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 *фенсктагкс*) да се постават.

## 2.2 Методологија на преговорите

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

За секоја држава кандидат се основа меѓувладина конференција (МВК - 10С), 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 фреквенцијата и нивото на одржување на средбите. Претседателството кое раководи со ЕУ е претседавач на МВК, а ЕК 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 два пати годишно да има по една меѓувладина конференција. Посуштествените преговори се одвиваат на ниво на заменици претседатели на делегација. Од страна на ЕУ на ова ниво се претставени постојаните претставници во ЕЗ на државите членки, а од страна на државата кандидат - главниот преговарач и/или други високи службени лица на државата 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 за ЕУ и работните групи по поглавја на државата - кандидат.

По извршениот скрининг, меѓувладината конференција, на предлог на ЕК, одлучува кои поглавја ќе се отворат први и за кои ќе бидат поставени одредници (вепсптагкс).

Методологијата на воспоставување одредници (*бенсктагкс*) пред отпочнувањето 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 алтака воведена како резултат на научените лекции од петтото проширување. Нивна цел е да се унапреди квалитетот на преговорите, преку обезбедување на стимуланти за државите кандидати да преземат неопходни реформи во рана фаза. Одредниците се мерливи и поврзани со клучни елементи на поглавјето на ас<sup>^</sup>шс. 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 ас<sup>^</sup>шс. Одредниците за затворање на поглавје се однесуваат на законодавни мерки, на управни или правосудни органи, како и на податоци за имплементацијата на ас<sup>с</sup>шс. За поглавјата од економското подрачје, тие се однесуваат на критериумот на функционална пазарна економија. Доколку државата кандидат престане да исполнува одредница за отворање на поглавје за поглавје за кое веќе се водат преговори, Комисијата може да предложи да се суспендираат преговорите за тоа поглавје. Ако државата 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 инкорпорираат нови елементи на ас<sup>с</sup>шс.

По одлуката за отворање на преговори по поглавје, државата 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 државите членки во Брисел. Потоа државите членки одлучуваат за заедничкото стојалиште на ЕУ, кое го доставуваат до државата кандидат, по што можат да почнат преговорите. Многу често до државата кандидат се упатуваат дополнителни прашања, што води до нови преговарачки стојалишта на двете страни.

Ваквата поставеност и методологија на преговорите укажува дека државата кандидат всушност преговара со сите држави членки, додека Европската комисија се јавува во функција на медијатор кој ја застапува државата кандидат, во мерка во која тоа го дозволува ас<sup>с</sup>шс и лојалноста на институциите во ЕУ.

Преговарачките стојалишта се официјални документи кои се заведуваат и чуваат во Секретаријатот на МВК. Истите ја покажуваат усогласеноста на националното законодавство со ЕУ законодавството 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 можна целосна апроксимација во дадено поглавје до датумот на пристапување се бараат преодни (транзициони) периоди или исклучувања (дерогации). Преодните периоди се всушност дозвола дадена на државата кандидат да применува одреден ЕУ акт 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 ЕУ на држава членка или на држава 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. Привремени дерогации се можни, но во практиката можностите за нив се стеснети. Привремените дерогации по својот исход се идентични со преодните периоди.

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 ас<sup>п</sup>с во областа за која се бара преоден период.

Покрај исклучувањата и преодните периоди, можни се и технички прилагодувања.

Преговорите за дадено поглавје времено завршуваат со изработката на финална општа позиција на земјите членки. Постигнатите договори за одредени поглавја не може да се сметаат за конечни се додека не е постигнат целосен договор за сите поглавја т.е. важи принципот "Ништо не е затворено додека се 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 државите членки) суспензија на преговорите доколу не се исполнети поставените обврски во преговарачкиот процес (за РМ тоа се Европското партнерство и ССА).

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 ЕУ 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 на државите членки и на државата кандидат, која се одвива согласно 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:

Дерогациите треба да бидат изрично дозволени во директива и се вообичаени за прашања за кои е потребна едногласност во одлучувањето, често се определни географски; вообичаено не се доделуваат во областа на внатрешниот пазар.

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

- Има воспоставени механизми и институции за координација и управување со процесот на пристапување во ЕУ 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 во рамките на Спогодбата.
- Има донесено Национална програма за усвојување на асцшс соттипашајге
- Има релативно долг историјат на евроинтегративниот процес, при што придобивките се стекнувани постепено.

Структурите и механизмите на процесот на интеграција се развивани веднаш по воспоставувањето на дипломатските односи и зачленувањето во ФАРЕ. Од 1998 година тие се оформуваат како:

- Комитет за евро-атлантска интеграција, предводен од претседателот на Владата, составен од министри;
- 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 ас^шс согштшпашајге - во прво време 29, а од 2005 година 34, со задачи и за подготовка на преговарачки стојалишта.

Во 1998 година е создаден Секторот за европска интеграција во рамките на Генералниот секретаријат на Владата за поддршка на процесот на интеграција во ЕУ, кој со изменувањето и дополнувањето на Законот за Владата од 2005 година прерасна во самостојна служба на Владата - 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 Годишна програма за усогласување со законодавството на Унијата од 2000 година.

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

Во 2003 година е подготвен Акцискиот план за имплементација на препораките од Извештајот на ЕК, кој во 2004 година прерасна во Акциски план за Европското партнерство, кој од април оваа 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 апликацијата за членство, како и подготовките на одговорите на прашалникот, се зајакна системот на одговорност на министерствата по поглавја, се засили индивидуалната одговорност за прашањата поврзани со ЕУ, се воспостави ефикасен систем на комуникација (претежно електронски), кој се одвиваше по стандардизирани процедури.

Со стапувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2005 година, профункционираа телата формирани во рамките на Спогодбата - советот,

комитетот и поткомитетите, како и мешовитиот парламентарен комитет, кои овозможуваат структуриран дијалог со ЕУ.

Паралелно се унапредуваше системот на известување на ЕК за постигнувањата - преку доставување на извештај (во јуни) и негово ажурирање (во септември, пред финалната подготовка на Извештајот). Покрај тоа, се издава и месечен Преглед на напредокот (Monthy Progress Report), кој широко се дистрибуира и се користи од ЕК и од државите членки за нотирање на напредокот.

Посебно значење, од аспект на преговорите, има Националната програма за усвојување на ас<sup>h</sup>с со типичните, донесена во април 2007 година. Со овој документ се планира и се утврдуваат приоритетите за усвојувањето 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 Националната програма е креирана без извршен скрининг, таа се заснова на сопствените согледувања на Република Македонија за степенот на усогласеност, пред се изведени од Аналитичкиот извештај на ЕК за Република Македонија, Извештајот за напредокот, како и 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 надоградува 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 законодавството и подготовката на кореспондентните табели за секој закон содржан во Програмата овозможува следење и утврдување на степенот на усогласеност на националното со законодавството 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 државите 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 ЕУ:

### **Сопственост**

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

### **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 ЕУ неопходно е да се има политички консензус, како потврда дека интеграцијата на РМ во ЕУ е врвен национален приоритет. Во таа насока, непосредната соработка на политичките субјекти ќе се одвива во насока на изградување 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 доведувана во прашање.

### **Одговорност и одржливост**

Предизвиците пред сите земји-кандидати за членство се енормни. Успешното пристапување во ЕУ 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 (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, се до најниските.

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

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

Следејќи ги искуствата на земјите кои веќе пристапија во ЕУ, потребата за усогласени пораки од државата во однос на врвниот приоритет станува евидентна. Со ова треба да се демонстрира дека навистина постои консензус во однос на државниот интерес на РМ - членство во ЕУ. Потребата од „говорење во еден глас“ е неопходна, но едновременно треба да биде и максимално обезбедена 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 РМ заслужува полноправно членство во ЕУ што поскоро.

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

Имајќи ја предвид сложеноста и обемноста на процесот на пристапување во ЕУ, неопходна е мобилизација на сите расположливи ресурси - човечки и финансиски. РМ 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 инкорпориран во функционирањето на институциите, кој станува секојдневна обврска. Подготовката за пристапување во ЕУ е процес на спроведување на внатрешни реформи за што неопходно е 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 РМ во ЕУ 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 РМ, а не на интересите на одделни групи или поединци. Транспарентноста на процесот на оперативно ниво ќе продолжи да се остварува преку Стратегијата за информирање и комуникација со јавноста.

### **Комуникација**

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

### **Флексибилност**

Процесот за членство во ЕУ е процес подложен на постојани промени што наметнува подготвеност и способност на институциите во РМ соодветно и брзо да реагираат на истите.

## 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 досегашниот институционален развој на поддршка на евроинтегративниот 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**
  - о а) на ниво на министри - составена од заменик претседателот на Владата на РМ 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 ;
  - о б) на ниво на заменици - составена од шефот и членовите на Преговарачкиот тим, а по потреба и претседатели на работните групи.
- **Преговарачки тим**, составен од претставници на клучните министерства на кои паѓа товарот на преговорите и други органи надлежни за поглавја (Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерство за труд и социјална политика, Министерството за животна средина, Министерство за транспорт и врски, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Секретаријат за европски прашања, Комисија за заштита на конкуренцијата).
- **Работни групи за подготовка на преговарачки стојалишта (35).**

Меѓуресорските групи по поглавја за изработка на НПAA 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. **Неоходно е:**

- Стручно познавање /технички капацитет;

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

- Суштествено познавање/разбирање на функционирањето на ЕУ;
- Целосна посветеност на ЕУ агендата.

### ***Работни групи***

Веќе формираните работните групи за Националната програма за усвојување на правото на Унијата 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 ЕУ.

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

Постојано ги следат барањата за членство, кои што произлегуваат од развојот на ас<sup>^</sup>шс и барањата од редовните годишни извештаи за напредокот и подготвуваат материјали и документи за ставовите на македонската страна за дијалог со ЕУ (особено се води сметка за деловите каде не е нотирен напредок);

Ги анализираат приоритетите на РМ во соодветната област, врз основа на кои изготвуваат предлог мерки за преземање на конкретни активности кои што се вклучуваат во НПAA (рокови, институции, финансии, кадри итн);

Подготвуваат кореспондентни табели за усогласеност на законодавството ЕУ-МАК на ниво на поглавје;

Ја следат подготовката на актите од поглавјето;

Водат сметка за вградување на приоритетите на ЕУ во стратешките планови и буџетските циркулари;

При подготовката на стојалиштата за преговори и за дијалог со институциите на ЕУ раководителите на РГ 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 РМ во соодветната област - извештаи и други материјали што се доставуваат до европските институции преку СЕП.

Редовно го информираат СЕП 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 ас<sup>^</sup>шс и националното законодавство; преводот се врши по предлог на РГ, по редослед утврден од СЕП.

За одделни тематски подрачја можат да се формираат и работни подгрупи.

Доколку се соочат со проблем кој не можат да го разрешат на ниво на РГ или на ас!-пос РГ, го подигаат 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 резултатот е изработената Национална програма за усојување на правото на ЕУ. Тоа е добра основа за натамошно надоградување 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 учинокот.

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.

**Комитетот 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 воедначен пристап во работата на работните групи и кон преговорите.

### ***Преговарачки тим***

На преговарачкиот тим паѓа најголемата одговорност за подготовката и текот на преговорите. Неговите клучни задачи се:

- 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 транзициони 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 работата;
- 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 ЕУ;
- 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 одржува редовна и плодотворна комуникација со ЕК, како и со државите членки, особено претседателствата.

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

Главниот преговарач, односно преговарачкиот тим ги поддржува Секретаријат, со канцеларија во Скопје (во СЕП) и во Брисел (во рамките на Мисијата во ЕЗ). 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 заменик претседателот на Владата на РМ 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 практиката Националната делегација на ниво на министри се состанува два пати годишно на меѓувладината конференција, кога се презентираат плановите за текот на преговорите и се сумира дотогашниот тек на преговорите.

## **5.2 Улога на Собранието**

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, квалитет можат да се реализираат само со целосна инволвираност на Собранието во преговорите.

Оттаму, се предлага што повисок степен на вклученост и согласност на сите политички субјекти претставени во Собранието. Посебно 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 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 законодавството 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 прилагодување, 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 Секретаријат 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 комитетот на претседатели на работните групи;

Го организира и координира изработувањето на националните стратешки документи, поврзани со пристапувањето во ЕУ (Националната програма за усвојување на правото на Унијата и други документи);

Подготвува мислења во однос на предлозите на законите од аспект на усогласеноста со НПАА, со ССА, со приоритетите од Европското/пристапното партнерство, со препораките на ЕК;

Води сметка за конзистентноста на Националната програма за усвојување на ас<sup>^</sup>пс 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 претпристапниот инструмент; дава поддршка на националниот координатор за Претпристапниот инструмент; врши мониторинг и подготвува стојалишта до Владата за користење на ИПА програмата;

Подготвува извештаи за текот на пристапниот процес, како и за текот на преговорите;

Доставува еднаш месечно до државите членки и до ЕК информација за текот на процесот на пристапување;

Го координира процесот на превод, односно подготовка на националната верзија на ас<sup>^</sup>шs;

Ја подготвува, координира и спроведува стратегијата и планот за обуки за ЕУ 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 државите членки и Европската комисија во врска со преговорите;

Права проценки за настаните и околностите во ЕУ и државите 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;

Предлага на Владата програми и планови за активности со државите членки на ЕУ 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 Преговарачкиот тим;

Учествува во работата на работните групи за усвојување на правото на ЕУ, односно 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 ЕУ;
- 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;
- Дава поддршка на Преговарачкиот тим (преку канцеларија 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 аспект од надлежноста на поглавјето за кои се одговорни;

Обезбедуваат конзистентност на стратешките планови и буџетските циркулари со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и преговарачките стојалишта;

Редовно, согласно воспоставениот систем на мониторинг, известуваат за реализацијата на обврските кои произлегуваат од НПАА, преземените обврски во рамките на телата за Спогодбата за стабилизација и асоцијација;

Остваруваат комуникација и консултација со засегнатите субјекти во процесот на преговорите;

Вршат програмирање, имплементацијата и евалуација на програми и проекти од претпристапниот инструмент и други проекти на 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 министерството е надлежно.**

**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 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.

<sup>7</sup> Листата ќе биде предмет на разгледување и дополнување од страна на работните групи.

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 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 преговарачко стојалиште е презентирана во прилогот 3.

Преговарачкото стојалиште содржи:

- Изјава дека Република Македонија го прифаќа правото на Унијата за поглавјето;
- Изјава дали Република Македонија бара преодни периоди/исклучувања;
- Образложение за Преговарачкото стојалиште, со преглед на:
  - > Постојното законско уредување во РМ (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 ЕУ мерките 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 ас<sup>^</sup>шс, укажувањата на телата во рамките на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, секторските стратегии и планови, анализи и извештаи за состојбите и за спроведување 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 имплементацијата на ас<sup>^</sup>ди<sup>^</sup>с;
- Да се проценат трошоците на различните пристапи во имплементацијата на ЕУ политиките или мерките, 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 производните 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. Напоменуваме дека проценката на влијанието (последниците што законот ќе ги предизвика) е задолжителен дел на образложението на законите согласно Деловникот на Собранието.

Големиот обем на ЕУ законодавството 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, кој треба да се заснова на досегашните искуства на другите земји и на спецификите на состојбите во соодветните подрачја во Република Македонија.

Оваа активност е предвидено да се интензивира во тековниот циклус на ревизија на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, кој е практично 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 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 вообичаено е да се бараат дополнителни појаснувања на почетните стојалишта, особено во комплексните поглавја. Квалитетот на изработката на преговарачките стојалишта придонесува и за кредибилитетот на државата кандидат и претставува еден од индикаторите за нејзиниот капацитет да се справи со обврските кои произлегуваат од членството.

### Улога на секторски интереси/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. Консултацијата на заинтересираните страни треба да се извршува во рана фаза од процесот, односно пред почнување 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, планирана е 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 прилогот 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 значајани 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 ЕУ во подготовката и текот на преговорите**

Република Македонија во досегашниот тек на интегративниот процес има изградено партнерски односи со институциите на ЕУ, 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 стратешки и програмиран настап на Република Македонија во релациите со ЕУ и државите членки;
- Значително да се подигне нивото на координација на релациите на државните органи на Република Македонија со ЕУ;
- Да се идентификуваат клучните контактни точки и одговорни лица за процесот на интеграција на Република Македонија во органите на ЕУ и државите членки и да се одржуваат континуирани контакти со нив од страна на задолжените лица во РМ.

Ова налага изградба на систем на информирање и комуникација на РМ со ЕУ и државите членки, со разработени прецизни правила и насоки, кој треба доследно да се почитува од сите надлежни државни органи и органи на управата.

### **Релација со Европската комисија**

Со оглед на тоа што Европската комисија зо принцип е „сојузникот“ на државата 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 се 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 РМ во Брисел и на ЕК 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 ЕК и државите 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 на Спогодбата, се развиваат и бројни непосредни и директни контакти. Со отпочнувањето 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 државите членки и Советот на ЕУ

Комплексноста на состојбите во ЕУ во однос на проширувањето налага изградба на стратегија за развивање на релациите со државите членки, особено во лобирањето за почнување, како и во одвивањето на процесот на преговори, со оглед на тоа што за отпочнување и затворање на преговорите за секое поглавје е неопходна согласност на сите држави членки. Бидејќи е потребен консензус на државите членки во ЕУ за приемот на нова држава членка во ЕУ, одржувањето на поволни релации со сите држави членки треба да се одвива континуирано. При тоа, потребно е фокусирање на соработката со државите кои се сметаат за сојузници во процесот и оние кои се опоненти на процесот, за да се превенира негативното влијание врз процесот на преговорите.

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

Министерството за надворешни работи, согласно 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 државите членки, за поддршка на процесот на преговорите, како дел од стратегијата за преговори.

Суштествено за позицијата на државата 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 државите 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 веб страната на СЕП веднаш по нивното доставување на Меѓувладината конференција во Брисел.**

На веб сајтот на СЕП ќе биде отворена посебна страна за преговорите, со детални информации за текот на преговорите. Видливост на преговорите треба да се обезбеди на сите веб страни на државните институции.

Во поглед на односите со медиумите, нема да биде доволно само објавувањето на документите, туку е потребно континуирано запознавање 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 РМ 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 систем за креирање и дисеминација на клучните пораки и ставови на РМ.

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

Јакнењето на институционалните капацитети има два аспекти - 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 аспекти се комплементарни.

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.

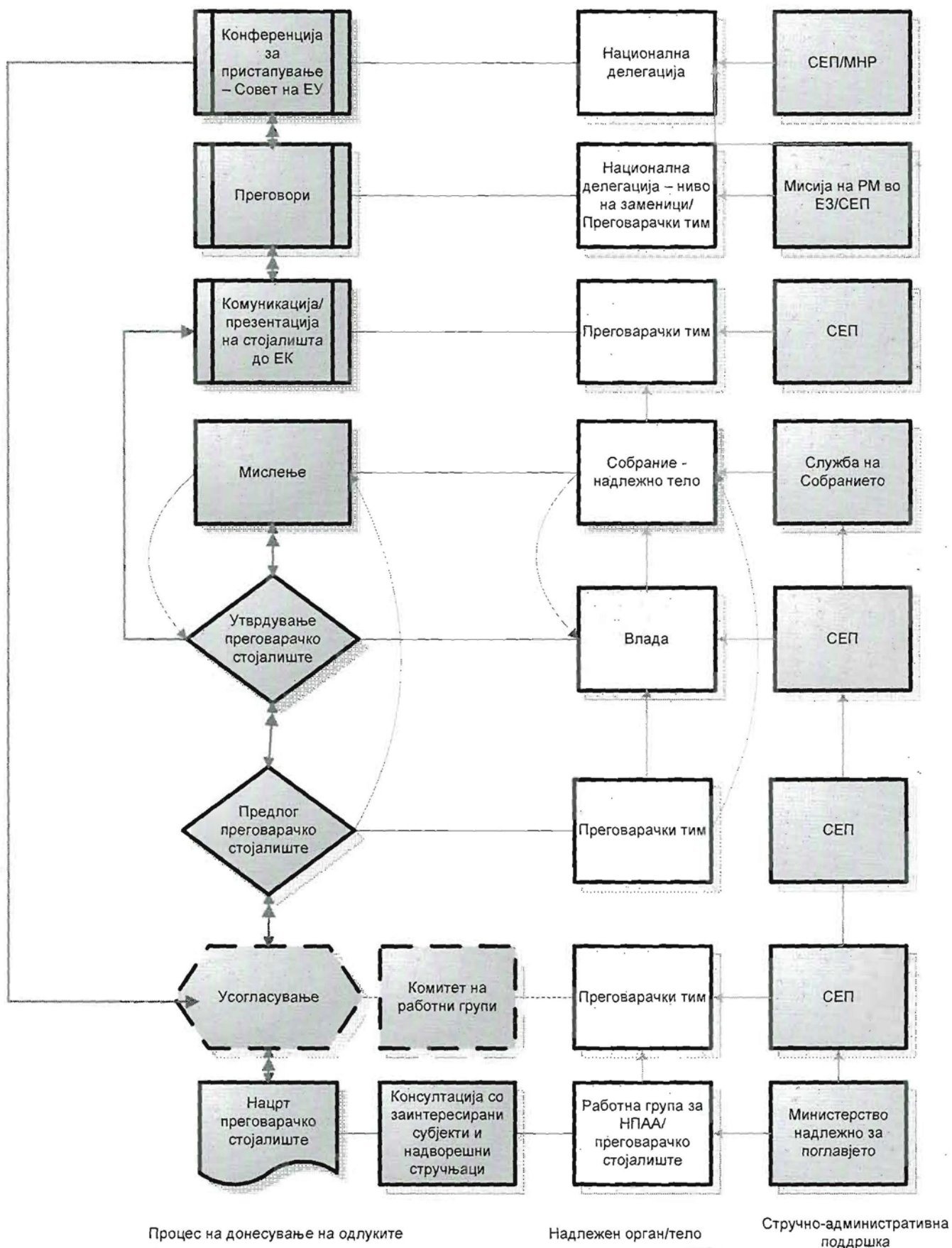
Преговорите ќе предизвикаат дополнителни финансиски импликации, кои не се предвидени во НПАА, а главно се состојат во:

- 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 државите 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).

ПОГЛАВЈЕ	надлежно министерство	Тежина_поглавје (мислење)	Критичност оценка за напредок извештај	степен на подготвеност
01 СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИТЕ	МЕ	4 2k	2	1
02 СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА РАБОТНИЦИТЕ	МТСП	2 2k	1	1
03 ПРАВО НА ОСНОВАЊЕ И СЛОБОДА НА ДАВАЊЕ УСЛУГИ	МЕ	2 2k	0	
04 СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛ	МФ	2 2k	2	
05 ЈАВНИ НАБАВКИ	МФ	3 1k	4	
06 ПРАВО НА ТРГОВСКИ ДРУШТВА	МЕ	3 1k	4	
07 ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ	МЕ	4 1k	2	1
08 ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЈА	КЗК	4 1k	2	
09 ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ	МФ	2 2k	3	
10 ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ	МТВ	3 1k	4	2
11 ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ	МЗШВ	3 1k	1	1
12 БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНА, ВЕТЕРИНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА	МЗШВ	3 1k	2	1
13 РИБАРСТВО	МЗШВ	1 2k		1
14 ТРАНСПОРТНА ПОЛИТИКА	МТВ	3 1k	3	
15 ЕНЕРГИЈА	МЕ	3 2k	4	
16 ОДАНОЧУВАЊЕ	МФ	3 1k	2	
17 ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА	МФ	1 1k	1	4
18 СТАТИСТИКА	ДЗС	1 2k	2	3
19 СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ	МТСП	3 1k	4	
20 ПРЕТПРИЈАТИЈА И ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА	МЕ	1 1k	2	
21 ТРАНС-ЕВРОПСКИ МРЕЖИ	МТВ	1 2k	2	3
22 РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА НА СТРУКТУРНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ	МЛС/МФ	3 1k	1	1
23 ПРАВОСУДСТВО И ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА	МП	3 1k	2	1
24 ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ	МВР	3 2k	2	1
25 НАУКА И ИСТРАЖУВАЊЕ	МОН	1 1k		1
26 ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛТУРА	МОН	1 1k	2	
27 ЖИВОТНА СРЕДИНА	МЖСПП	5 2k	2	1
28 ЗАШТИТА НА ПОТРОШУВАЧИТЕ И ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА	МЕ	2 2k	2	
29 ЦАРИНСКА УНИЈА	МФ_ЦУ	3 2k	4	
30 НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	МЕ	1 2k	2	
31 НАДВОРЕШНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА	МНР	1 2k	2	
32 ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА	МФ	4 2k	2	
33 ФИНАНСИСКИ И БУЏЕТСКИ ОДРЕДБИ	МФ	1 2k	1	
34 ИНСТИТУЦИИ	СЕП	k_hor 2k		

ПРОЦЕС НА ПРЕГОВОРИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА



**Прилог 3 Образец на преговарачко  
стојалиште**

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

МЕЃУВЛАДИНА КОНФЕРЕНЦИЈА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ПРЕГОВАРАЧКО СТОЈАЛИШТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЗА ПОГЛАВЈЕТО

Република Македонија го усвојува правото на Унијата за поглавјето \_\_\_\_\_ во целост и не бара/бара преодни периоди/исклучувања/технички прилагодувања.

Правното уредување на Република Македонија е делумно/целосно усогласено со правото на ЕУ. Преземањето на правото на ЕУ нема да претставува/ќе претставува посебна потешкотија.

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

**ОБРАЗЛОЖЕНИЕ:**

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

**Подрачје 1.**

**1.1 Постојно законско уредување во РМ**

(опис на постојната правна рамка)

**1.2 Процес на усогласување со правото на ЕУ**

(се преземаат обврските со рокови за транспонирање на правото на ЕУ, при што точно се наведуваат ЕУ мерките 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 ндалежности и овластувања во поглед на спроведувањето на правото на ЕУ кое се презема, расположивиот кадар и финансиски средства, обука, како и расположива и планирана помош.

**Подрачја 2 .....**

Прилози