

# МАНДАТ *за* ЛИДЕРСТВО



Принципи за водење со Македонија  
во периодот  
2006 - 2010



***Уредник:***

д-р Зоран Јолевски

***Уредувачки одбор:***

д-р Зоран Јолевски

д-р Андреј Лепавцов

м-р Филип Блажески

## **Предговор**

Македонија има нова Влада. Оваа Влада има нов мандат даден од граѓаните на Република Македонија. Тоа е мандат за лидерство.

Какво лидерство?

Владата ќе треба да ја води Македонија кон попросперитетна иднина, како економска, така и политичка. Ќе и треба многу напорна работа, знаење и мудрост. Ќе и треба и одредена доза среќа. Среќа и е потребна и на Македонија, исто така. Сепак, она што ни е најпотребно на сите се здрави политики.

На изборите 2006 се водеше натпревар помеѓу два спротиставени политички концепта. Овие концепти покажаа дека се изградени врз типичните леви и десни идеолошки матрици, познати во развиените демократии. Победи централно-десниот концепт. Со тоа, граѓаните на Македонија се одлучија за мандат за лидерство во кој централни се политиките базирани врз универзалните принципи на пазарното стопанство, претприемништвото, индивидуалната одговорност и демократијата - политики базирани врз идејата на индивидуалната слобода и слободарство.

Новата Влада прифати обврска на многу реформи, но ја истакна определбата за нивно имплементирање. Успешноста на овие реформи зависи од соодветноста на нивните идеолошки основи. Овие основи треба да бидат: слобода на пазарот и претприемништвото, заштита на сопственичките права, добро опкружување за стопанисување, ниски даноци, ниска регулаторна оптовареност, ефикасна и стручна бирократија, јавна администрација управувана врз основа на перформанси, широка лепеза на јавни услуги, транспарентност, борба против корупцијата, безбедност, стабилност и добро меѓународно позиционирање. За да истрае во спроведувањето на политиките кои ги вети, Владата ќе мора да ги постави овие идеолошки основи во првите месеци на своето работење и да ги користи како водич во текот на целиот свој мандат.

Покрај идеологијата, Владата ќе мора да направи три нешта кои ќе и овозможат да ги постигне целите поставени од мандатот за лидерство кој и беше доделен на изборите 2006. Прво, таа ќе треба да направи квалитативна промена кон подобро во некоја значајна област во текот на првите месеци. Ова и е потребно за да се етаблира и да ја зголеми поддршката која граѓаните и ја даваат. Второ, таа ќе мора да ги имплементира најголемиот дел од реформите во првите две години. Трето, ќе треба да имплементира позитивна, ефективна и ефикасна стратегија на односи со јавност. Преку ова, таа ќе ги аргументира и оправдува своите политики.

Одговорноста е голема. Очекувањата се уште поголеми. Владата ќе треба да направи постигнувања во сите овие области со цел да ја искористи историската шанса која ја има пред себе. Граѓаните на Македонија го очекуваат тоа. Високиот рејтинг на премиерот и владеачката коалиција ги потврдуваат големите очекувања што граѓаните ги имаат од Владата. Ваквиот кредит претставува воедно и обврска мандатот за лидерство да биде максимално искористен.

## Содржина:

Предговор .....	2
Содржина: .....	4
1. Избори 2006 .....	5
2. Мандат .....	7
<b>а. Политики насочени кон стопанството</b> .....	7
Слобода на пазарот и претприемништвото .....	8
Заштита на сопственичките права .....	8
Модернизација на финансискиот сектор .....	9
Задоволување на потребите на меѓународниот бизнис .....	10
Намалување на даноците .....	11
Намалување на регулаторното оптоварување и подобрување на регулативата .....	12
<b>б. Политики насочени кон јавната служба</b> .....	12
Промена на бирократската култура .....	13
Мерење на перформансите .....	13
Механизми за мотивирање на перформансите .....	14
Нови агенции .....	14
Борба против корупцијата и транспарентност .....	15
<b>в. Безбедност, стабилност и меѓународно позиционирање</b> .....	15
Безбедност и стабилност .....	15
Меѓународни односи .....	16
3. Одговорност .....	18

## 1. Избори 2006

Парламентарните избори 2006 и настаните кои следеа претставуваат клучен момент во политичкиот развој на Република Македонија. Полека ослободувајќи се од влијанието на историските наследства, најголемите леви и десни партии почнаа да демонстрираат идеологии карактеристични за типичните леви и десни парадигми познати во развиените демократии. Овие избори беа, повеќе од кога било, натпревар помеѓу два спротиставени концепта.

Во изборите 2006, централно-левиот концепт беше фокусиран на стабилноста и континуитетот. Иако изборните програми на најголемите централно-леви партии содржеа многу про-пазарни решенија, нивната кампања беше главно базирана врз зацврстувањето на основите кои беа поставени дотогаш. Имајќи ги предвид наследствата од поранешниот социјалистички систем, кои скриено или отворено се сèуште присутни во македонското општество денес, зацврстувањето на општествените основи, какви што беа во првата половина на 2006 година, можеше да се интерпретира како зацврстување на овие социјалистички влијанија (егалитаријанизам, групна одговорност, етатизам, социјална држава).

Од друга страна, централно-десниот концепт беше фокусиран на воведувањето на општествени промени и динамизам. Изборните програми на најголемите централно-десни партии беа базирани врз идеологијата на слобода на пазарите, индивидуална одговорност и заштита на сопственичките права. Централно-десниот камп ги застапуваше тезите дека принципите кои произлегуваат од овие идеологии, комбинирани со поинтензивната употреба на новите технологии и вештини во стопанството, ќе генерираат економски раст.

Улогата на државата е клучен елемент во разликите помеѓу централно-левиот и централно-десниот концепт. Централно-левиот ја гледа државата како раководител (менаџер) со промените, додека централно-десниот ја гледа државата како нивен катализатор. Ова е очебијно во пристапот на различните партии кон интеграцијата во ЕУ.

Првиот од најважните проекти на најголемата централно-десна партија беше почнувањето и успешното завршување на преговорите за интеграција во ЕУ<sup>1</sup>. Ова беше ставено пред зголемувањето на стапката на пораст на македонскиот бруто домашен производ (БДП). Првиот од официјалната листа на приоритети на втората најголема централно-лева партија беше интеграцијата во ЕУ<sup>2</sup>. Овие два примера го прикажуваат уверувањето на македонските централно-леви партии дека државните политики се клуч за задоволување на најбитните потреби на луѓето. Овие партии веруваат дека клуч за подобрата иднина ќе биде биде изменеврирањето на македонското пристапување во ЕУ од страна на Владата, а потоа користењето на погодностите на регулативите, политиките и механизмите на финансиска поддршка на ЕУ.

<sup>1</sup> Изборна програма на СДСМ, Парламентарни избори 2006

<sup>2</sup> Изборна програма на ДУИ, Парламентарни избори 2006

Од друга страна, во листата на врвни приоритети во програмата на најголемата централно-десна партија<sup>3</sup>, интеграцијата во ЕУ експлицитно не е високо во приоритетите, но програмата содржи реформи кои всушност се во функција на интеграцијата. Во листата на изборни ветувања на втората најголема централно-десна партија, интеграцијата на Македонија во ЕУ, од 18, го зазема 13-то место<sup>4</sup>. Ова го прикажува верувањето на македонските централно-десни партии дека приоритетите за граѓаните од Македонија се поконкурентно стопанство, повисок стандард, пониска невработеност, а дека членството во ЕУ би требало да биде природен резултат од потенцијалот на земјата да генерира нова додадена вредност и раст. Како што вели изборната програма на најголемата централно-десна партија, „Европската иднина на Република Македонија зависи од демократскиот и економски развој“.

Граѓаните на Македонија гласаше на 5 јули 2006. Мнозинството од гласачите, 31%, одлучи да ја поддржи коалицијата на партии обединети под една централно-десна програма. Фокусот на кампањата на оваа програма беше економијата, стопанството. Ова значи дека приоритетот бр. 1 на новата влада ќе биде подобрувањето на економските услови во земјата. Во едно неодамнешно истражување<sup>5</sup>, 83,2% од интервјуираните одговориле дека приоритетот на новата Влада треба да биде економскиот развој, зголеменото вработување и намалувањето на сиромаштијата.

На прв поглед, може да се чини дека гласачите сметаат дека добрите перформанси во областа на надворешната и безбедносната политика повеќе не е приоритет. Сепак, ова е привидно. Најверојатно гласачите сметаат дека добрите перформанси во овие области се задолжителен предуслов за остварување на минимум задоволство од перформансите на која било влада. Како и да е, гласачите, по се изгледа, не сметаат дека добрите перформанси во овие области се нешто доволно за врз основа на нив да се изгради комплетна владина програма.

---

<sup>3</sup> Изборна програма на ВМРО-ДПМНЕ, Парламентарни избори 2006

<sup>4</sup> Изборна програма на ДПА, Парламентарни избори 2006

<sup>5</sup> Центар за истражување и креирање на политики. „Што треба да биде приоритет на новата Влада“, Скопје, Август 2006.

## **2. Мандат**

Каков мандат доби победничката централно-десна програма?

Победничките централно-десни партии ја добија поддршката од мнозинството македонски граѓани затоа што покажаа потенцицијал да се справат со следниве прашања:

1. Ослободување на потенцијалите на Македонија да генерира економски раст над 6% годишно.
2. Подобрување на квалитетот и транспарентноста на услугите што ги дава јавната администрација.
3. Поддршка на земјоделците за унапредување на македонското земјоделство.
4. Подобрување на физичката инфраструктура и намалување на трошоците за нејзино користење на подолг рок.
5. Реформа на системот за социјална заштита со цел тој да стане поефикасен и ефективен во поддршката на продуктивноста на трудот.
6. Брза интеграција во ЕУ и НАТО и укинување на визите за македонските граѓани.
7. Поефективен образовен систем и подобра поддршка на спортот, науката и културата.
8. Поефективен систем на здравствена заштита, кој ќе обезбеди поквалитетни услуги во оваа област.

Со цел успешно да ги исполни задачите од сегашниот мандат за лидерство, новата Влада ќе треба да ги постигне овие цели во значителна мерка. Постигнувањето на целите зависи од напорната и ефикасна работа и и донесувањето на соодветни политики и мерки. Како и да е, повеќе од кога било, тоа зависи од реформираното сфаќање на улогата на државата во општеството.

Постигнувањето на овие цели ќе зависи од основите кои новата Влада ќе ги постави во првите месеци од својот мандат. Овие основи се неопходни за Владата да биде во состојба да го поттикне стопанството, да ја реформира јавната служба и да ги зајакне националната безбедност и меѓународна позиција.

### ***a. Политики насочени кон стопанството***

Македонското стопанство во 2006 година беше осакатено од недостатокот на заштита на сопственичките права, прекумерна регулација, прекумерно оданочување, неконтролирана нефер конкуренција, арбитарно третирање на

фирмите од страна на претставниците на јавните служби и непредвидливо спроведување на законот.

Овие услови наметнуваат високи трансакциски трошоци и деловни ризици. Македонија се натпреварува со 200 други земји во светот во привлекување на странски директни инвестиции. Заради непостоење вистинска определба, заштитата на интересите на една група олигарси, како и немањето кохерентна политика за нивно привлекување не се постигнаа задоволителни перформанси во оваа област.

### **Слобода на пазарот и претприемништвото**

Националните економии растат најбрзо кога владата интервенира најмалку. Заради ова, јавната политика треба да му овозможи на приватниот сектор најголем можеен маневарски простор за зголемување на ефикасноста и поттикнување на иновациите. Слободата луѓето да го користат својот труд и капитал како што сакаат, а почитувајќи ги еднаквите права на другите да го прават истото, произведува најголема економска корист за секој, и тоа со најмал трошок за општеството. Владата, притоа, игра улога на олеснувач во економскиот растот<sup>6</sup>.

Како и да е, надвор од своите централни функции; безбедност, владеење на правото и поредок; владините политики треба да бидат колку што е можно економски понеутрални. Улогата на владата е само да обезбедува производи и услуги кои не можат или не треба да бидат создадени од приватниот сектор, како на пример, правен систем и одбрана. Владата не треба да се обидува да одбира економски „победници и губитници“, ниту пак треба да води политики за реалокација на приходот и богатството. Слободните и отворени пазари ги наградуваат оние кои ја унапредуваат економската благосостојба и им ги одземаат расурсите на оние кои не го прават тоа.

### **Заштита на сопственичките права**

Во јуни 2006, основен суд во Македонија одлучи дека сопственикот на повеќе од 50% од капиталот во една фирма не може да го разреши генералниот директор на фирмата. Без оглед врз која правна основа била донесена оваа одлука, таа го спречи доминантниот сопственик да ја користи својата приватна сопственост согласно со неговото уставно право. Ова е најочигледен пример на непочитување на основните сопственички права, толку широко распространето во македонското општество денес.

Причините за недостатокот на заштита на сопственичките права во Македонија се историски. Прво, Македонија го носи наследството на стариот социјалистички систем каде приватната сопственост беше секундарна и често сметана за зло. Како таква, таа не уживаше достоинствена заштита. Резултат на ова, на пример, беше

---

<sup>6</sup> Heritage Foundation. “*Mandate for Leadership*”. Washington D.C. 2005

почнувањето на приватизацијата без претходно враќање на неоправдано одземениот имот после Втората светска војна.

Второ, процесот на транзиција од социјализам во пазарна економија значеше трансфер на сопственоста од општеството како група, на неговите членови како индивидуи. Овој трансфер беше извршен нетранспарентно и резултираше со ситуација во која делови од националното богатство беа пренесени во сопственост на одредни индивидуи без никаква економска оправданост, туку врз основа на нивната позицијата на власт во општеството. Системот за заштита на сопственоста кој постоеше на почетокот на приватизацијата, не само што не беше направен поефективен, туку беше дотолку повеќе корумпиран. Ефективен систем на заштита на приватната (и заедничката) сопственост едноставно би бил пречка за ваквиот вид на приватизација.

Како и да е, ако Македонија треба да се натпреварува со другите национални економии во глобалната економија, таа ургентно мора да изгради ефективен систем на заштита на сопственоста. Без ова, Македонија никогаш нема да може да достигне високи стапки на раст, брза акумулација на капитал, зголемена вработеност и ниски стапки на сиромаштија.

Почитувањето и вистинската заштита на сопственичките права, вклучувајќи ги тука и правата од интелектуална сопственост се клучен предуслов за економски развој во една пазарна економија. Бизнисите инвестираат само таму каде што очекуваната стапка на поврат е доволно висока за да компензира за ризиците со кои тие се соочуваат<sup>7</sup>. Несигурните сопственички права ги зголемуваат ризиците и ја намалуваат волјата за инвестирање. Заради ова, независни, ефективни и ефикасни судови, комбинирани со нивна транспарентна контрола и безмилосно казнување на корупцијата ќе мора да бидат едни од првите приоритети на новата Влада.

### **Модернизација на финансискиот сектор**

Анализата содржана во годишниот извештај за конкурентноста на Светскиот економски форум, укажува на слабоста на македонскиот банкарски сектор како двигател на економскиот развој. Иако во оваа сфера е постигнат одреден напредок, на македонските стопански ентитети им недостасуваат многу финансиски инструменти кои им се достапни на компаниите во другите земји во развој. Оваа состојба ја ограничува нивната конкурентност и нивната способност да ги платат своите вработени фер и да креираат нови работни места.

Македонските финансиски институции не обезбедуваат факторинг услуги, синдицирани гаранции и заеми за големи клиенти, услуги од областа на инвестициското банкарство, секуритизација, услуги карактеристични за инвестициските фондови, итн. Користењето на лизингот, заради некои законски решенија е ограничено. Осигурувањето како дејност е недоволно развиено. Финансиските деривати се научна фантастика.

---

<sup>7</sup> Heritage Foundation. “*Mandate for Leadership*”. Wahsington D.C. 2005

Згора на ова, финансиските институции во Македонија не користат модерни квантитативни методологии за управување со ризици. Ова институциите ги прави неефикасни, а нивните услуги скапи. Услугите кои ги обезбедуваат се даваат користејќи бизнис филозофија која повеќе му припаѓа на Средниот век отколку на 21от век - неоправдано моментално профитирање од клиентот, наместо градење на долгорочно партнерство кое би обезбедило синергетски ефекти и за клиентот и за финансиската институција.

Извозниците се во особено тешка положба. Тие треба да се конкурираат со компании од сите краеве на светот без еднаков пристап до извозно финансирање и извозни гаранции. На Македонија и недостасува финансиска институција која би давала услуги какви што дава ExIm банката од САД, Hermes од Германија, Slovenska izvozna družba од Словенија, Hrvatska banka za obnovu i razvitak од Хрватска итн. Македонската банка за поддршка на развојот во изминатиот период стори доста, но нејзиниот кредитен потенцијал остана премногу мал.

Пристапот до кредит е еден од најбитните предуслови за економски раст. Според Меѓународната организација за труд (ILO) “развојот во финансискиот сектор, било на страната на штедењето или на позајмувањето, придонесува кон економскиот раст. Еден од факторите кои го предизвикуваат позитивното влијание на продлабочувањето на финансискиот сектор врз растот и вработеноста, е способноста на фирмите да обезбедуваат капитал”<sup>8</sup>. Според мандатот за лидерство кој централно-десната влада го доби во 2006 година, таа ќе треба да го подобри пристапот до кредити, преку модернизација на финансискиот систем и поголема конкуренција во него. Влезот на странски капитал во банкарскиот сектор е од есенцијално значење за економскиот развој и надминување на сегашните состојби во стопанството.

### **Задоволување на потребите на меѓународниот бизнис**

Потребно е подобрување на инвестициската клима во Македонија. Нивото на странски директни инвестиции (СДИ) во изминатите 15 години беше доста ниско. Во период кога секоја земја во развој се бори за привлекување на СДИ, Македонија мора да обезбеди аргументи за нивно привлекување. Ова може да се постигне само преку обезбедување на клима која е поволна за потенцијалните странски инвеститори. Ирска е земја којашто беше извонредно успешна во ова и може да се искористи за анализа на случај.

Една од клучните причини за успехот на Ирска во зголемувањето на квалитетот на живот на нејзините граѓани беше нејзината способност да креира оперативно окружување кое силно ги поддржува работењето на мултинационалните компании<sup>9</sup>. Поради релативно малата големина на земјата, нејзината Влада е отворена, достапна за комуникација и агилна. Зависноста на Ирска од трговијата – извозот е еквивалентен на 85% од БДП на земјата – во голема мерка ја одредува агендата на државната политика. Таа претпочита мерки за поддршка на трговијата глобално, неограничени движења на капиталот и широк опсег на

<sup>8</sup> Dominique M. Gross. *Financial Intermediation: a Contributing Factor to Economic Growth and Employment*. International Labour Organization (ILO). Geneva, 2001.

<sup>9</sup> Sean Dorgan. *How Ireland Became the Celtic Tiger*. Heritage Foundation, Washington D.C. 2006.

спогодби против двојно оданочување, кои ја олеснуваат странската заработувачка така што го заштитуваат приходот од двојно оданочување. И трговското, и работното право се либерални во пристапот и флексибилни во функционирањето, и го поддржуваат развојот на бизнисот.

Домашната заштеда во Македонија не е доволно голема за безбедно да може да финансира силен нов инвестициски циклус. И овака малата домашна заштеда целосно не се искористува заради институционалните пречки. Заради тоа, земјата има потреба од странски инвестиции, како директни така и портфолио. Странските инвестиции, исто така, се пожелни затоа што можат да го олеснат преносот на најдобрите меѓународни практики во индустријата и во општиот менаџмент. Со цел Македонија да стане еден од новите пазари, т.н. *emerging markets*, на глобалното стопанство, Владата мора да користи проактивни политики за општо подобрување на деловното окружување и специфични политики за привлекување на меѓународни бизниси со бренд имиња.

### **Намалување на даноците**

Со цел македонското стопанство да почне да се развива, неопходно е поедноставување на даночниот систем. Даночните стапки треба да бидат колку што е можно пониски и порамни, а ниеден приход да не биде оданочуван повеќе од еднаш. Даноците треба да се собираат со цел да се финансираат неопходните државни програми, не за „општествено инженерство“.

Даночната конкуренција (*tax competition*) помеѓу нациите е моќна либерализирачка сила во светската економија. Многу е поверојатно дека владите ќе усвојуваат добри даночни политики и ќе ги намалуваат даночните оптоварувања кога политичарите сфаќаат дека трудот и капиталот можат да се префрлат во законодавства со фискална политика која стимулира раст<sup>10</sup>. Даночната конкуренција е компонента од витално значење во борбата за фундаментална реформа, со оглед на тоа што ги принудува креаторите на политиката да ги намалат даночните стапки и да го редуцираат двојното оданочување на заштедите и инвестициите.

Денес Македонија поседува многу поголема даночна база од онаа која ја оданочува. Поради тоа што не е во можност да ја користи целата даночна база, а има потреба да ги финансира јавните потреби, државата наметнува високи даночни стапки. Ова е очигледно нефер, создава незадоволство, охрабрува одбегнување на обврските за плаќање на данок и го демотивира инвестирањето во формалната економија. Резултатот од ова е ниска капитална опременост на трудот, помалку учење низ работа (*learning-by-doing*) и бавно креирање на знаење. Резултатот е бавен економски развој.

Пониските и поедноставните даноци, комбинирани со поефективното спроведување во сила на даночната регулатива, би можело да генерира поголем прилив во централниот буџет. Второ, со пониските и поедноставни даноци ќе има

---

<sup>10</sup> Heritage Foundation. “*Mandate for Leadership*”. Washington D.C. 2005

помалку мотиви данокот да не се плаќа. Трето, пониските и поедноставните даноци ќе и дадат поголем легитимитет на борбата против даночната евазија.

### **Намалување на регулаторното оптоварување и подобрување на регулативата**

Непотребното регулаторно оптоварување се создава од регулаторни критериуми кои одат над нивоата кои може разумно да се очекува да бидат наметнати. Овие критериуми обично создаваат многу „бирографија“ и се често извор на корупција.

Според „Индекс на економска слобода 2006“ на Heritage Foundation, Македонија на скала од 5 (најлошо) до 1 (најдобро), во категоријата „Регулатива“ добива 4. Извештајот вели дека иако Владата има направено напори да воспостави регулаторен систем кој промовира конкурентност, во некои области, легислативата наместо да ја поддржува слободата на пазарот произведува резултати кои се под нивото кое е општоприфатено во меѓународни размери. Згора на тоа, слабото спроведување на легислативата ја поткопува корисноста на законите кои се во примена и ја намалува довербата која и локалните и странските инвеститори и трговци ја имаат во правниот систем како целина<sup>11</sup>.

### **б. Политики насочени кон јавната служба**

Иако постои огромен напредок во перформансите на администацијата, за жал, таа сè уште не обезбедува услуги за граѓаните со посакуван квалитет. Таа сè уште пати од недостаток на професионализам, одговорност, транспарентност и ефикасност. Згора на тоа, постои подложност на корупција поради ниските плати и големите надлежности. Резултат од сето ова, згора на нискиот квалитет на услугите, е расфрлање на ресурси.

Денес, повеќе од кога било, луѓето поставуваат прашања како „Дали оваа држава има легитимитет да собира даноци и понатаму?“, „Може ли оваа држава да преживее функционирајќи на овој начин?“ Едноставно, како што се вели во една од публикациите на Светска банка, неуспехот да се постигне во конзистентно и транспарентно спроведување во сила на законот и регулативите го намалува општиот респект кон нив и кон институциите кои ги администрираат<sup>12</sup>.

Новата Влада во периодот 2006-2010 ќе мора да ги промени овие перцепции така што ќе ги подобри перформансите на јавните службеници. Таа ќе мора да ги промени бирократската култура на администрацијата, да воведат алатки за мерење на перформансите, да воведат механизми за поттикнување на перформансите, да ја зајакне поддршката на одредени активности со нови неопходни агенции (промоција на извозот, трансфер на знаење, развој на образованието итн.) и транспарентно да се бори против корупцијата.

---

<sup>11</sup> Heritage Foundation. “*Index of Economic Freedom 2006*”. Heritage Foundation, Washington D.C. 2006.

<sup>12</sup> Hary G. Broadman et al. “*Building Market Institutions in South Eastern Europe*”. World Bank, Washington D.C. 2004.

## **Промена на бирократската култура**

Многу историски фактори имаат влијаено врз бирократската култура на Македонија. Три од нив се најзначајни.

Прво, сегашната администрација е наследник на администрацијата на Социјалистичка Република Македонија. Ова наследство остава три обележја врз бирократската култура: (1) бирократијата високо ја цени прекумерната регулација и контрола врз општеството; (2) таа се повлекува од отворена вклученост во процесот на формулирање на политики (освен ако нема моментален интерес за инволвираните личности) затоа што, во текот на 45 години, таа беше главно одговорна за имплементирање на веќе формулираните политики во федералната влада во Белград и (3) е недоволно платена, како што беше случајот со СФРЈ во 1960-те.

Второ, во минатите 15 години администрацијата беше често маргинализирана од процесот на формулирање на политики, којшто беше монополизиран од страна на политичарите. Ситуацијата е слична како кога би се барало до пливач да се натпреварува на светско првенство, а му се забранува пристап до базен кој му е неопходен за тренинг.

Трето, вработувањето и промоцијата во минатото не беше базирана врз способности. Ова резултира со тесни грла. Администрацијата не е проактивна и постои недостаток на динамизам. Овој вакуум се надополнува со манифестација на егоизам во многу нејзини делови. Едноставно, нема ориентација кон потребите на клиентите (client-orientation) а граѓаните добиваат помалку вредност за парите отколку што би се очекувало.

Променувањето на менталитетот на администрацијата е основа за подобрување на нејзините перформанси. Работејќи во услови во какви што работат, разбирливо е дека јавните службеници се често демотивирани, цинични, ориентирани кон процесот на работата (process-oriented), а не кон резултатите од неа, неефективни итн. Паралелно со применувањето на модерните менаџмент алатки како управување со цели (management by objectives), бенчмаркинг (benchmarking) и повратна врска (feedback), новата Влада ќе треба да работи на промена на организацискиот менталитет и парадигмата која преовладува во јавната служба.

## **Мерење на перформансите**

Успехот во сите активности зависи од добро планирање, имплементација и контрола. Јасни и амбициозни, а сепак остварливи цели коишто се ставени во временска рамка се прв предуслов за успех. Вториот предуслов е контрола и feedback. Денес, постојат многу корисни инструменти за мерење на перформансите. Еден таков е Системот за мониторинг базиран врз перформанси (Performance Based Monitoring System - PBMS).

Овој систем е воден од податоци кои служат да се набљудува, проценува и известува за системот на јавната служба на сите нивоа, вклучувајќи ја и ефективноста на програмите, придржувањето до законот и регулативите и

финансискиот менаџмент. Ако се употребува конзистентно и посветено, PBMS-от може да ги подобри перформансите на јавната служба и квалитетот на нејзините услуги. Новата Влада треба да најми консултантани кои би и помогнале да имплементира некаков вид на систем за мерење на перформанси.

### **Механизми за мотивирање на перформансите**

Подобрувањето на квалитетот на услугите на јавните служби бара подобрување на квалитетот на работата на јавните службеници. Извлекување на повеќе од јавните службеници би барало систем на фер финансиска компензација, кој би се базирал на транспарентна проценка на работата на секоја индивидуа. Со цел да се имплементираат вакви механизми конзистентно во повеќе делови на јавната служба, Владата треба да размисли да најми надворешен консултант кој се специјализира во оваа област.

### **Нови агенции**

Моментално, Владата на македонските граѓани и фирми не им обезбедува одредени услуги. Ова се должи на недостатокот на средства, но и на недостатокот на институционална инфраструктура. На Македонија денес и недостасуваат повеќе агенции кои се неопходни за да се поддржи нејзиниот економски развој.

На пример, Македонија нема агенција за промоција на извозот. Еден од најуспешните примери на брз економски развој – Чиле го базираше својот раст врз извозно-ориентираните индустрии. Инструментална во нивниот развој беше агенцијата ProChile. Денес, згора на централата во Сантјаго и 12 испостави низ Чиле, ProChile има 50 претставништва низ светот. ProChile на чилеанските бизнисмени им обезбедува трговски информации, бесплатни анализи и истражувања на странските пазари, виртуелна библиотека на документи, совети за успешен извоз, семинари, деловни контакти во странство, поддршка во промоцијата, лобирање, маркетинг на брендот „Чиле“, трговска дипломатија итн.

Македонија треба финансиски да инвестира во една таква агенција. Со менувањето на деловната филозофија, недостатокот на услуги за промоција на извозот ќе стане очигледен. Владата може да го искористи знаењето и искуството на сличните агенции низ светот како ProChile, и на меѓународните институции како Меѓународниот центар за трговија (International Trade Centre UNCTAD/WTO) од Женева. Инвестирањето во една таква агенција ќе се исплати затоа што, ако се раководи исправно, таа ќе биде средство кое за полесно интегрирање на македонските компании во глобалните добавувачки ланци, што е неопходно за земјата да го заземе своето место во глобалната економија.

Згора на недостатокот на одредени агенции, некои постоечки агенции, како на пример Агенцијата за странки инвестиции, не се доволно финансиски силни за да можат да ги извршуваат своите должности. Ако Владата сака резултати од своите агенции, таа мора финансиски да се обврзе. Многу е веројатно дека се друго ќе се сведе на импровизација.

## **Борба против корупцијата и транспарентност**

Имплементацијата на реформите во јавната администрација и регулацијата на економските активности, а особено во заштитата на сопственичките права, недвојбено ќе најде на силна опозиција. Оваа опозиција би дошла од групи на влијание кои имаат врзан интерес во одржување на високите нивоа на корупција и ниските нивоа на транспарентност, со единствена цел извлекување на економски неоправдани профити. Новата Влада ќе треба да се справи со овие притисоци и да се одржи на курсот кој ќе ја претвори Македонија во модерно општество карактеризирано со владеење на правото, одговорност и транспарентност.

## ***в. Безбедност, стабилност и меѓународно позиционирање***

За остварување на економскиот просперитет, што е приоритет на новата Влада според сегашниот мандат за лидерство, Македонија ќе има потреба од извозно ориентирани странски инвестиции кои ќе донесат современи технологии и know-how. Со цел да ги привлече, да ги задржи во Македонија и да ги развива, земјата мора да обезбеди иднина за нив. Капиталот ги избегнува земјите со безбедносни ризици и институционална нестабилност.

### **Безбедност и стабилност**

Во периодот 2006 – 2010, Владата ќе треба да ја одржи безбедноста и стабилноста на Македонија, како од надворешни, така и од внатрешни закани. Обезбедувањето на стабилноста мора да биде постигнато ефективно и ефикасно, преку строго почитување на законите, односно зајакнување на сите карактеристики на правната држава.

Со цел да се постигнат овие цели на ваков начин, Владата ќе треба да ги блокира намерите на сите тајни или полутајни групи поврзани со институциите на државата, коишто можат да манифестираат контрола врз националната безбедност. Ова мора да биде сторено бескомпромисно. Владата мора во најбрз рок да постигне апсолутна контрола врз сите институции кои се одговорни за националната безбедност. Ниедна борба против корупцијата и организираниот криминал не може да биде успешна без исполнување на овој предуслов.

Одржувањето на силен и енергичен невладин сектор е есенцијален дел од заштитата на слободите на човекот и е неопходно за демократска контрола на институциите на државата и нивно јакнење. Никоја темелна слобода гарантирана со Уставот не би смеела да биде загрозувана, а уште помалку прекршена. Владата треба да избегне создавање на премногу скап и наметлив безбедносен режим, затоа што тоа може да биде контрапродуктивно.

## Меѓународни односи

Приоритетната област во меѓународните односи е интеграцијата на Македонија во НАТО и Европската унија. Почетниот позитивен импулс и значење што новата Влада го даде за процесот на членството во НАТО, под директно водство на Премиерот, ја потврдува важноста на овој процес од повеќе аспекти, безбедносни и економски, за конечно завршување на приказните од типот дали Република Македонија ќе опстане или не. Впрочем, со релативно добрата динамика на реформите во одбраната, забрзаните реформи што треба да следат во другите сектори, како судството и економијата, кои се важни и за членството во ЕУ, и за членството во НАТО, реално ќе треба да се очекува до крајот на мандатот на оваа Влада. Впрочем, во сите источноевропски земји, членството во НАТО беше прво скалило кон членството во Европската унија.

Државата исто така ќе треба да работи на укинувањето на визите за македонските граѓани од земјите со „шенгенски“ визен режим. Со цел да се постигне ова, ќе мора да бидат задоволени повеќе критериуми и да биде спроведено интензивно лобирање.

Комесарот Oli Rehn во неговиот говор на конференцијата за печат по повод презентацијата на Мислењето (Avis) на Комисијата на ЕУ за македонското барање за добивање на кандидатски статус во ЕУ, рече: „...датумот за почеток на преговорите ќе биде одреден тогаш кога земјата ќе ги исполни бараните критериуми. Брисел ќе продолжи да го набљудува прогресот во овој поглед“<sup>13</sup>. Ова ја дефинира улогата на македонската дипломатија како катализатор за имплементирањето на промените со цел исполнување на бараните критериуми. Повеќето од овие промени се во надлежност на други делови од јавната администрација. Службата за надворешни работи ќе треба да обезбеди одлична комуникација со сите одделенија во Владата. Сепак, со цел да биде успешна, таа ќе има потреба од силна поддршка од Премиерот и Претседателот.

Македонската дипломатија ќе мора да се вклучи во поинтензивно лобирање. Дипломатите ќе треба да покажат повеќе проактивно однесување. Јавната дипломатија најавена од министерот за надворешни работи ќе има мошне големо значење во промоцијата на Македонија на меѓународно поле, особено кај земјите членки на ЕУ. Benchmarking техники ќе треба да се имплементираат и во оваа област. Дипломатската мрежа ќе треба да работи многу понапорно на промовирањето на економските интереси на Македонија во странство. Таа ќе треба активно да им помага на македонските извозници во освојувањето на нови пазари и во промовирањето на инвестициските можности во Македонија. Таа ќе треба да го подобри начинот на кој ги претставува културните, уметничките, научните, спортските и други достигнувања на Македонија.

Со цел да се постигне ова, дипломатијата ќе треба да се модернизира, а нејзиниот капацитет да се унапреди. На пример, британското Министерство за надворешни работи (Foreign and Commonwealth Office) во последниве години работи на обучување на своите дипломати во примена на современи менаџмент техники. Sir Michael Jay, постојан секретар на министерството и директор на дипломатската

---

<sup>13</sup> МИА: [www.mia.com.mk](http://www.mia.com.mk)

служба за Financial Times вели: „Се сметаше дека некој којшто е добар во преговарање и во давање на политички совети на Владата има сè за да стигне до врвот. Сега тоа веќе не е доволно. Во текот на изминатите 10 години сè повеќе го сфаќавме круцијалното значење на менаџментот ... на прашањата како ИТ, човечки ресурси, раководење со персонал, интерна комуникација...“<sup>14</sup>.

На сличен начин, и македонската дипломатија ќе мора да се модернизира, а нејзиниот капацитет да се подобри. Потребно е да стане подобро обучена и високо професионална. Одделенијата во Министерството за надворешни работи во Скопје ќе треба на подобар и поагилен начин да ги поддржуваат дипломатско-конзуларните претставништва со странство.

---

<sup>14</sup> Financial Times. July 24, 2006. “*Diplomats Take a Leaf out of the Corporate Sector*”.

### 3. Одговорност

До крајот на октомври 2006, новата Влада, водена од централно-десната коалиција ќе ги има преземено должностите и ќе има почнато со работа. Таа веднаш ќе треба да почне да ги поставува основите на своите политики. Овие основи беа дискутирани претходно. Тие се од императив за успехот на повеќето политики кои оваа Влада планира да ги воведи. Успехот, пак, на овие политики е од витално значење за обезбедувањето на иднината на Република Македонија онаква каква што ја познаваме, и за стимулирање на внатрешните ресурси на луѓето за изградување на подобра иднина. Со цел да биде успешна, Владата ќе мора да направи три битни работи.

Прво, новата Влада ќе треба да направи драстична промена кон подобро во некоја значајна област во првите неколку месеци. Оваа промена мора да биде таква што пошироката популација ќе ги почувствува позитивните ефекти веднаш. Ова е неопходно за Владата да може да го зацврстне својот кредибилитет и авторитет помеѓу народот, и уште побитно, во јавната администрација. Овој кредибилитет ќе биде неопходен за Владата да може да опстои во имплементирањето на драстичните реформи за кои го доби мандатот за лидерство, и да и се спротистави на секаква ретроградна опозиција.

Второ, Владата ќе треба да ги имплементира главните реформи во првите две години од својот мандат. Ова е битно од два аспекта: (1) На краток рок, реформите се често болни, иако можат да резултираат со позитивен исход на долг рок; и (2) нивното одложување може да резултира со разводнување на напорите и неискористување на позитивните синергетски ефекти од заедничкото спроведување на реформите.

Во поглед на првиот аспект, воведувањето на политики кои го поддржуваат пазарот може да биде политички скапо на краток рок. Премиерот на Луксембург, г. Жан-Клод Јункер еднаш има кажано: „сите ние знаеме што треба да направиме, но не знаеме како да победиме на избори откако ќе го направиме тоа“.

Во поглед на вториот аспект, поранешниот Премиер и министер за финансии на Израел, г. Бенјамин Нетанјаху, вели дека во успехот во воведување на реформи во израелската економија многу му помогнало тоа што го „максимизирал бројот на реформи по штрајк“. На овој начин тој има имплементирано над 40 нови значајни иницијативи за дерегулација на израелското стопанство во рок од неколку месеци. Реформите кои тој ги има спроведено како министер за финансии го имаат однесено Израел од групата земји со негативен раст на БДП, на првото место по раст на БДП во OECD, во рок од неколку години.

Трето, Владата ќе треба да имплементира позитивна, ефективна и ефикасна стратегија на односи со јавноста. Таквите односи со јавноста и се неопходни со цел да може да ги аргументира и оправдува своите политики, како на национално така и на меѓународно ниво. Имајќи го ова предвид, мора да се каже дека манипулирање со информациите и медиумите би било неприфатливо. Владата

треба секогаш да има на ум дека нејзиниот кредибилитет доаѓа од народот и дека најдобар начин да го уништи е преку медиумска манипулација. Скандалот Вотергејт е одличен пример за ова. Тој го има принудено претседателот Никсон да даде оставка на средина од мандатот иако ги победи изборите во 1972 година со една од најголемите разлики во број на гласови во политичката историја на САД.

Луѓето од Македонија очекуваат многу од Владата. Она што тие го очекуваат понекогаш се граничи со чуда. Сепак Владата мора да оствари резултати. Таа има историска должност кон граѓаните на Македонија и нивната држава. Слаби перформанси можат да водат кон политичка апатија и очај. Тоа не би било прифатливо. Владата ќе мора да инвестира многу напорен труд, знаење и мудрост со цел да успее. Луѓето и дадоа мандат за лидерство затоа што веруваат дека таа може да го стори тоа.

## *Литература*

1. Изборна програма на СДСМ, Парламентарни избори 2006
2. Изборна програма на ДУИ, Парламентарни избори 2006
3. Изборна програма на ВМРО-ДПМНЕ, Парламентарни избори 2006
4. Изборна програма на ДПА, Парламентарни избори 2006
5. Центар за истражување и креирање на политики. „Што треба да биде приоритет на новата Влада“, Скопје, Август 2006.
6. Heritage Foundation. “*Mandate for Leadership*”. Washington D.C. 2005
7. Sean Dorgan. “*How Ireland Became the Celtic Tiger*”. Heritage Foundation, Washington D.C. 2006.
8. Heritage Foundation. “*Index of Economic Freedom 2006*”. Heritage Foundation, Washington D.C. 2006.
9. Hary G. Broadman et al. *Building Market Institutions in South Eastern Europe*. World Bank, Washington D.C. 2004
10. Dominique M. Gross. “*Financial Intermediation: a Contributing Factor to Economic Growth and Employment*”. International Labour Organization (ILO). Geneva, 2001.
11. PROChile: [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)
12. Financial Times. July 24, 2006. “*Diplomats Take a Leaf out of the Corporate Sector*”.
13. МИА: [www.mia.com.mk](http://www.mia.com.mk)