

# **ПРИРАЧНИК**

за обука на тема

## **Децентрализација и управување со мултиетнички заедници**

**Обучувачи:**

**д-р Жидас Даскаловски  
м-р Марија Ристеска**

## СОДРЖИНА

Мултиетничност и мултиетнички заедници во пракса и теорија	3
Мултиетнични заедници и процесот на „нациосоздавање„- мултикултурализам, теоријата на Кимлика	5
Управување со мултиетнички заедници (2)- Либерализам, либерално градење нации	8
Група на прашања сврзани со културни политики во мултиетнички заедници (мултикултурализам спроти либерализам)	15
Прашањето околу политичките права во мултиетнички заедници (Споделување на моќ и власт)- консоцијализам и интегративен модел на Хоровиц (Donald Horowitz)	20
Прашањето околу политичките права во мултиетнички заедници (Споделување на моќ и власт) на локално ниво	25
Децентрализација и децентрализација во Македонија	31
Македонскиот случај околу политичките права во мултиетнички заедници- Охридски рамковен договор	38
Заклучок	45

## ТЕОРЕТСКИ ДЕЛ

# 1

### Мултиетничност и мултиетнички заедници во пракса и теорија

---

Како пракса може да кажеме дека мултиетничноста или мултикултурата е феномен стар колку што е старата човековата цивилизација и егзистира со појавата на градовите. Првата мултикултурна реалност се случила во сумерските градови во IV милениум п.н.е., преку трговијата, кога се среќавале луѓе од различни култури, раси, народи, кои пристапувале до нови добра, вештини и знаења. Изразот *multus/plures* (лат.=многу, повеќе) имплицира на истовремено постоење на повеќе елементи, повеќе култури. Под поимот мултиетничност обично се подразбира концепт на општество во кое рамноправно коегзистираат повеќе етнички групи со специфични култури.

Македонија има респективна традиција во која се наталожени повеќе цивилизациски слоеви, културни етнички и конфесионални влијанија, што неа ја прават *per se*, мултикултурна, мултиетничка и мултиконфесионална. Станува збор за подрачје како дел од т.н. *Via ignatia*, на кое се вкрстувале и имале големо влијание различни култури и тоа оние што се од основно значење за сите европски цивилизации, како на пр., античката, класичната и елинистичката, грчко-римската, византиската, што се развивале во континуитет. Македонското општество е мултиетничко и мултиконфесионално.

Во современоста, кога во светот егзистираат преку 5000 етнички групи или заедници и за многу малку земји може да се рече дека нејзините граѓани припаѓаат на иста етнонационална група (како што е Исланд или двете Кореи), Иако голем број теоретичари сметаат дека е тешкотија да се дефинираат етничките групи, за етничките групи може да се каже дека се групи со етнички идентитет, самосвесност на индивидуите за тоа дека делат заеднички карактеристики и особено културно однесување, кои ги диференцираат нив од други колективитети, како и поседување на одреден степен на кохерентност и солидарност и заеднички интереси и чувства за потеклото и историската меморија. Етничките групи се групи на луѓе коишто врз основа на сличностите во надворешниот изглед или обичаите, негуваат субјективна верба во заедничкото потекло како значаен дел од пропагирањето во заедницата. Денес на прагот на 21от век, живеме во време кога расте политичката мобилизација за отпор против централните политички власти и хегемонските национални култури и кога доминира етно-дискурсот и етноцентризмот. Реполитизацијата на етносот е карактеристика не само во Македонија, туку и во земјите со подолга традиција на граѓанските демократии (Квебек, Велика Британија итн.).

Етничките групи си создаваат свој автентичен амбиент и простор за развојот на својот сопствен културен идентитет, дека има своја сопствена култура, материјални и духовни вредности и артефакти, традиција, вера и обичаи. Крајот на векот ( XX век ) и почетокот на XXI век се означува како „ ера на национализмот” , зашто се повеќе и повеќе националните групи низ светот се мобилизираат и го потенцираат нивниот идентитет.

Иако во скоро сите држави во светот населението е од различно потекло, термините мултикултурализам и мултиетничност најчесто се употребуваат за држави кои се доста поделени, во смисла на број на етнички групи или како процент од целокупното населени, или во држави каде разликите меѓу овие групи се посебно приметливи. Сепак повеќето држави во светот имаат разновидие на етнички групи, религии и култури. Иако мнозинството на држави се гледаат како држави- нации (nation state) само неколку се тие кои навистина можат да кажат дека во таа држава живее една нација односно етничка група, без малцинства. Дури, често пати државите се дефинираат како држави- нации (nation state) иако голем број на граѓаните припаѓаат на малцинствата. Како резултат, тие малцинства се дискриминирани, немаат право на употреба на мајчин јазик, образование, или обичаи итн.

Етничките групи или етнонациите се група на луѓе со специфични карактеристики (јазик, религија, историја, чувство на припадност) кои не мора да имаат еден мит на заедничко потекло од еден предок...битната работа е дека генерално земено не е можно да се приклучите на една етничка група со сопствената воља.

Државите може да се создадат од една етничка група, но најчесто тие се една мешавина од повеќе етнички групи, некои побројни од другите. Често односите се лоши зошто поголемите групи се обидуваат да ги монополизираат државните институции а малцинските се мобилизираат и или се борат за еднаквост во рамките на државата или се борат за сецесија од истата. Во вториот случај тие се етнонации, односно етнички групи кои имаат потенцијал да создадат сопствена држава. Нациите не мора секогаш да се базираат на етнички групи, во некои случаи како САД, нацијата е успешен производ на мешавина на повеќето етнички групи. Во секој случај, во државите каде прашањата околу етничката моќ, и споделбата на власт се изразени може да се каже дека тие не се само мешани, мултиетнички држави туку и дека се *поделени држави*.



**Мултиетнични заедници и процесот на „нациосоздавање“, - мултикултурализам, теоријата на Кимлика**

**Градење/Создавање нации- nation building**

Градење на Нации – процес каде сите граѓани се запознаваат со државата во која живеат, нивните институции, закони и историја. Се вика nation building зошто идејата е да се создаде една визија на граѓанството за припадност на единствена нација. При таа единствена визија државата има еден сет на празници, еден официјален јазик за службена употреба, единствени симболи и химна прифатливи за сите граѓани. Процесот во модерниот свет според многу автори (врвни теоретичари на нацијата како Андерсон, Гелнер, Кимлика) е сеприсутен. При градењето нации се распространува идејата за еден специфичен “код на разбирање” помеѓу граѓаните на една земја за природата/карактерот на државата во која живеат, за нејзината историја, закони и функции. Нацио-создавање значи, се однесува на употребата на државниот апаратус и јавните ресурси во исполнување на специфична цел- градењето на една нација. Нацио-создавање се однесува на јавни политики, јавни институции. Тие ги учат/образуваат сите граѓани официјален јазик, државната историја, државните симболи и органи, правниот систем итн.

Типичен процес на градење на нации се базира на унифициран образовен систем кој е во можност да пренесе слични ако не и идентилни вредности на секоја од новите генерации на граѓани. Процесот се карактеризира како создавање на нации бидејќи генерално, помеѓу населението во државата креира имиџ на граѓани дел од едно тело, една нација. Еден официјален јазик се зборува од сите официјални лица секаде во државата, еден сет на празници и симболи се прифатени и се слават секаде низ земјата. Политиките на градење нации вклучуваат и државна поддршка на националните медиуми, закони за стекнување на државјанство, за официјалниот јазик и слично.

**Мултикултурната теорија на Вил Кимлика (Will Kymlicka)**

Мултикултурниот проект е повеќедимензионален, отворен за разни толкувања и интерпретации. Мултикултурализмот го промовира концептот на разлики, на признавање и почитување на разликите. Мултикултурализмот често пати се сврзува со емигрантски општества и предизвиците на успешно соочување со различните емигрантски култури. Така дискусијата за мултикултурализам

најчесто се одвива во класични емигрантски држави како САД, Канада и Австралија, или во релативно понови емигрантски држави како Франција, Велика Британија и Германија. Во овој контекст мултикултурноста се однесува не на многуте различни етнички групи. Како теорија мултикултурализмот се појавил како модел за заштита на културниот идентитет на новопристигнатите емигрантски заедници пред сè во Канада и во Австралија. Во 1971 год. во еден говор на Пјер Тридо, тогашниот претседател на Канадската влада рекол: терминот бикултурализам не го отсликува доволно добро нашето општество, зборот мултикултурализам е во тој поглед попрецизен. Оттука терминот терминот мултикултурализам изворно не му припаѓа на корпусот на теоријата на културата, туку неговото родно место е светот на практичната културна политика.

Мултикултурализмот се поврзува со растечката еманципација на претходно маргинализираните национални и етнички малцинства и емигрантски заедници и се промовира како ефективно средство против културната асимилација од страна на доминантната мнозинска група (култура). Мултикултурализмот како политичко, социјално и културно движење е насочен кон почитувањето на мноштвото неусогласени перспективи надвор од доминантните традиции.

Мултикултурализмот во сферата на државната политика има две цели:

- поддржување на складните односи помеѓу различни етнички групи, особено мнозинските и малцинските, признавање на правата на различни општествени движења и групи во чии основи нема расни и(ли) етнички примеси;
- дефинирање на односите помеѓу државата и националните малцинства, етнички групи и останати општествени движења.

Сепак ние мора јасно да кажеме дека не сите дискусии во рамките на мултикултурализмот се однесуваат на нации или етнонации, терминот мултикултурализам опфаќа еден широк домен на неетнички општествени групи, кои од различни причини биле исклучени од општеството или пак, маргинализирани во него, како што се: инвалидите, педерите и лезбејките, жените, работничката класа, атеистите и комунистите. Мултикултурализмот осигурува дека сите граѓани можат да си ги задржат сопствените идентитети, да се чувствуваат горди на потеклото и да имаат чувство на припадност. Поштата на САД во 2002 година пушти во продажба поштенски марки кои не само што имаа Божикни мотиви туку и мотиви од Кванза (Kwanzaa) за црците, Ел-еид (El-Eid) за муслиманите и Ханука (Hanukkah) за евреите од Америка.

Прирачникот, се занимава со барањата кои ги поставуваат малцинствата како би стекнале посебни административни и/или политички права внатре во националната држава.

Мултикултурните политики ја нагласуваат неможноста на државата да биде неутрална и следствено ги промовираат заедниците што се во малцинство, наместо да бараат неутралност, што генерално се перцепира како промоција на доминантната култура. Застапниците на мултикултурализмот нагласуваат дека

во современиот свет, наводно неутралната демократска држава, во процесот на градење на нацијата природно и неизбежно го избира јазикот на мнозинската етничка група.

Застапниците на мултикултурализмот коментираат дека официјалните празници, знамиња, грбови итн. се вообичаено направени по избор на мнозинската етничка група. Оваа ситуација им пречи на подржувачите на мултикултурализмот, кои поддржуваат специјални прописи/закони за различни етнички, религиозни или полови малцински групи. За подржувачите на мултикултурализмот овие прописи/закони се во центарот на неправедниот процес на градење на нацијата.

Кумлицка смета дека сигурното членство во одредена култура е важен услов за слобода, а недостатокот од слобода е сериозен ограничувачки фактор. Бидејќи членовите на малцинските култури имаат значајни потешкотии во обезбедување на својата општествена култура заради нацио-создавање на мнозинството, постои оправдување за интервенцијата на државата во поглед на малцинските култури и можат да се бараат посебни политички права и статус.” (Кумлицка 1989а: 199).

Кумлицка прави разлика помеѓу два типа на културни малцинства, нации и етнички групи. Нацијата претставува “историска заедница, повеќе или помалку институционално целосна, која живее на одредена територија или татковина, споделувајќи одреден јазик или култура”. Етничката група, од друга страна, е група со заедничко културно потекло, но чии членови не сочинуваат институционално целосно општество на една територија. Со овие два вида на малцинства кореспондираат две групи на права, права за само-управување и полиетнички права. Двете национални малцинства и етнички групи исто така треба да имаат и **права на претставување**, но честопати од различни причини. Правата на претставување честопати се резултат на само-владачките права на националните малцинства, додека правата на претставување за етничките малцинства ја балансираат политичката нееднаквост во поголемиот процес на донесување одлуки.

**Полиетничките права**, како што се финансиската поддршка, правната заштита и поддршката од државата за одредени практики поврзани со одредени религиозни или етнички групи, треба да им дадат посебно признавање на културните малцинства со цел да се компензира за неповолностите кои тие би ги имале при политичката партиципација и економските можности во поширокото општество. Според тоа, целта на полиетничките права е промоција на интеграцијата на етничките малцинства во поширокото општество, додека само-владачките права на националните малцинства имаат сепаратистички тенденции.

Според Кумлицка, правдата за националните малцинства подразбира само-владачки права, правата на националното малцинство да раководат со сопствените прашања на својата територија, паралелно и одвоено од поширокото општество. Додека ваквото самовладевање може да делува како надоместување на минатите неправди или да компензира за моменталните

неповолности, основната оправданост и цел на само-владачките права е признавање и одржување на уникатноста на луѓето. Според него, ова право може да биде најдобро реализирано во федерални системи, каде регионално концентрираните етнички групи можат да формираат **одвоена федерална единица**, практика која е добро спроведена во бројни 'Западни' мултиетнички држави (Kymlicka 1998b). Повеќќи паралела помеѓу искуствата на мултиетничките 'Западни' општества, Kymlicka ја подржува практиката на делегација на правата на националните малцинства преку форма на федерализам како решение на прашањето на етнокултурна правда во источно-Европските плуралистички држави (Kymlicka 1998a).





## Управување со мултиетнички заедници (2)- Либерализам, либерално градење нации

---

### Либерална Теорија

Зборот либерализам етимолошки се изведува од терминот либертас што значи слобода, додека пак за либерал би можело да се каже дека е човек кој верува во слободата. Слободата е нишка околу која се врзуваат сите дефиниции на либерализмот, слободата е вредност која се провлекува во идејата на либерализмот. Од тука можам да кажам дека либерализмот е всушност пред се идеологија за слободите и правата на граѓанинот.

Како политичка философија либерализмот настанал за време на Просветителството како одговор на растежот на модерната држава. Либералниот став настанал од интересот на новиот граѓански слој за еднаквост во сите сфери на животот. Почетниците на либерализмот пред се инсистираа на една работа:

*на тоа дека државните, или било кои авторитети, да се воздржат од мешање во приватниот живот и приватното работење на граѓаните. Значи она во што поединецот верува, односно она што со работа го создава, мора да биде под надзор на било која наредена инстанца-црква, феудалниот господодар или државна служба. Во таа смисла заштитата на приватноста на индивидуата било и останало клучна карактеристика на оваа доктрина.<sup>1</sup>*

Либералната држава и тогаш и денес се стреми кон зачувување на следните концепти слобода, толеранција, индивидуални права, конституционална демократија- која го потенцира ограничувањата на правата на владата и правата на граѓаните- како и еднаквоста пред законот.

Либералите веруваат во рационалноста и можноста за прогрес, човечкиот напредок и постојаната еволуција на општеството. Кога либералите зборуваат за промена тие секогаш имаат на ум и имаат претпоставка дека индивидуалниот и колективниот организам е способен за постојано усовршување. Со други зборови, оставаат на времето идеалот да се реализира-

---

<sup>1</sup> Dewey John, "Либерализам и друштвена акција", 2005;

тргнувајќи од цврстото уверување дека човекот е рационално суштество и дека се пронајдени основни механизми да секоја индивидуа ја реализира својата среќа, оние со полно верување трпеливост и оние кои гледаат во иднината. Кога тие зборуваат за реформа, тогаш секогаш во основа лежи верба во социјална еволуција а не во политичка моќ која би била постулат на социјалната хармонија. Либерализмот ги брани вредностите на слободата на поединците и неповредливоста на сопственоста, како темел на кое општеството секогаш треба да се навраќа. Приватната сопственост овозможува самостојност на мислењето, таа поттикнува креативност и работа и општество засновано на природната себичност, но на реална основа со општеството засновано на солидарност и претпоставена слога околу управување со ресурсите.

Либералниот систем на уредување на државата е концентриран на еднаквите слободи на граѓаните во рамките на законските одредби. Сите граѓани се еднакви пред лицето на законот и институциите така истите ги третираат. Основниот принцип на еднаквост на граѓаните пред лицето на законот како и заштитата на нивниот физички интегритет имаат предимство над било какви религиозни одредби и тука никакви “секти” или традиционални верски заедници не смее да бидат изземени.

Во политичката теорија и либерализмот важи правилото на индивидуата. Според него, единствен начин на кој некој општествен феномен може да се оправда е врз база на интересите на граѓаните кои се засегнати. Општествен феномен може да биде на пример институцијата на брак, или пак училишта и факултети, но и методи на одлучување како на пример изборен метод, деловник на парламентот и слично. Принципот е едноставен и би се рекло општо прифатлив, и истиот ќе ни послужи во понатамошната расправа. Битно е дека тој исклучува оправдувања кои се базирани на апстрактни поими како врската со господ, природата, духот на нацијата и слични.

### **Либерална неутралност/непристрасност**

Во либерална држава сите граѓани било тоа да се Христијани или Муслимани, Македонци или Албанци, атеисти или верници, треба да имаат еднакви права да живеат онака како што нивните чувства или традиции налагаат. Во идеалната либералната држава органите и институциите на системот се неутрални кон националните, религиозните и половите разлики на граѓаните то ест тие нив ги третираат како еднакви без да се даде предимство на индивидуи со определен идентитет или пол. Значи, граѓаните еднакво се третираат затоа што се граѓани, а не затоа што се Македонци, Протестанти, или лезбејки, на пример. Дискриминација заради одредни индивидуални чувства не смее да постои. Ограничувања сепак има. Либералната неутрална држава не може да дозволи неутралност кон тие што ги повредуваат или им нанесуваат штета на други граѓани. Туку особено битен е принципот на „повреда“, на Џон Стјуарт Мил

(John Stuart Mill harms principle) - причина власта правично да употреби сила е случај кога таа заштитува граѓанин од повреди.

Религиозните војни во Западна Европа од 17 век пролиле многу крв и ги научиле луѓето дека Бог е еден и секој има право да ги толкува неговите мисли, проповеди и идеи на свој начин ма колку тој да им изгледа дегутантен на другите. Според постулатите на модерната либерална теорија државата не треба да се меша во размислувањата на индивидите за тоа каков живот да водат. Државата треба да биде неутрална по овие прашања. Таа е неутрална кога владата и институциите следат процедури кои не се базираат на идеи за тоа каков живот треба граѓаните да водат. Не треба да се дозволи визијата на пример на една заедница, како што сега се нарекуваат етничките групи во земјава, да наметне своја визија за каков живот граѓаните на РМ треба да водат.

Во либералната неутрална држава местото на религијата е во сферата на срцата и душите на граѓаните, нивната приватност. Државата не треба, или поточно не смее да се меша во изборот на граѓани на која религија и црква припаѓаат. Нити пак таа смее да се меша во внатрешната организација на црквите. Сепак либералната држава може и треба во одредена рамка да регулира одредени аспекти на дејствувањето на црквите кои имаат јавен карактер. На пример, државата може да постави законски норми за начинот на кој една црква регрутира нови членови, зошто тој не смее да биде нападен и не треба да се коси со основните права на граѓаните. Исто така државните органи интервенираат при религиозни церемонии кои физички ги повредуваат граѓаните, договорени бракови против воља на еден од сопругниците, полигамија итн.

Неутралноста е сфатена како пасивна непристрасност: владата и нејзините институции – основните структури – работат по строго процедурален начин и се одвоени од идеите за добар живот, кои што се прокламирани и практикувани од различни супкултури во општеството. Либералната држава треба да обезбеди “неутрална рамка во која ќе се следат различни и потенцијално конфликтни концепции на доброто.” Либералната неутралност подразбира дека јавната акција не треба да ги зема во предвид разликите помеѓу граѓаните вклучително семејните врски, индивидуалните, националните или религиозни припадности, или економската положба; и сите да ги смета за еднакви

Либерализмот е неутрален

- Еднакво посветен на моралната вредност на луѓето и на толерирање на различните гледишта за тоа како треба да се живее животот.
- Им дозволува на сите индивидуи да ги живеат своите животи според сопствените проценки за тоа што го прави животот вреден и им дозволува на овие индивидуи отворено да ги оспоруваат своите ставови.
- Владините акции не треба да се стремат да ги елиминираат или обесхрабрат животните стилови кои, според популарните верувања, се девијантни или неморални.
- Либералната држава дозволува слобода во рамките на правилата на игра на законот.

- Судијата во фудбал не игра фудбал. Тој едноставно ги спроведува правилата според кои играат другите играчи.
- Во тој контекст, државата не треба самата да бара добар живот- што и да е тоа-, туку да ги воспостави и да ги одржува основните правила според кои граѓаните се вклучуваат во таа потрага.
- Иако либералната држава е агностична во врска со точноста или погрешноста на различните животни перспективи на луѓето, тоа не значи дека владата е неутрална во поглед на сите морални вредности и доктрини.
- Не е неутрална во поглед на концептите на добар живот на силувачите, и фундаменталистите, на оние лица чии акции повредуваат други и го прекршуваат законот.

Процедурална неутралност-неутралност во однос на причините за донесување на одлика

- Фактот дека некои концепции за доброто се точни или валидни или звучат разумно, итн., никогаш не треба да се смета за причина за политичка акција. Ниту пак фактот што концепцијата на добро е пограшна, неразумна, итн. треба са се дозволи да биде причина за политичка акција.

Владините акции можат на различен начин да влијаат на можностите за добар живот на луѓето и сепак да се сметаат за неутрални, доклку оправданоста не била поврзана со некоја одредена концепција за добар живот, туку за **независна цел**.

<b>Либерална неутралност, либерално градење нации (liberal nation building) и мултиетнички права</b>
--

Либералите сметаат дека неутралноста на државата не е нарушена при создавањето на нации. Иако нацио-создавањето се врши преку јазикот на мнозинството и главно ги рефлектира културните особености на мнозинството, либералите сметаат дека тој процес е разумен, односно функционален и дека затоа неутралноста е запазена. Државата има легитимно право да промовира официјален јазик и тоа не е неправедно или лошо. За либералите во една држава е можно да се официјализираат и повеќе јазици на централно и локално ниво, зависно од потребите.

Значи, според либералите држава е конституирана со определени национални атрибути, но некои од нив се од функционална природа. За државен јазик на пример, типично се зема тој што е најчесто зборуван на територијата на дадената земја. При градењето на нации добро е сите граѓани да го владеат официјалниот јазик на државата од најмалку 3 причини. Прво, без разлика на нивната припадност и професионална ориентација сите граѓани што го знаат официјалниот јазик или јазици можат да учествуваат во демократските процеси. Истиот се изучува од сите граѓани се со цел секој да може да биде разбран и да

може да работи во јавните установи и државните органи. Второ, сите тие можат да се натпреваруваат на берзата на трудот. Ова е прашањето за еднакви можности, equal opportunities. Сите граѓани што го знаат официјалниот јазик имаат пристап на целата територија на земјата до институциите на системот. Трето владеењето на официјалниот јазик им овозможува на граѓаните кои дома зборуваат друг јазик, да ја следат и да учествуваат во работата на демократските органи и институции, како парламентот и владата. Ако сите граѓани знаат еден официјален јазик тогаш основата за градење на доверба меѓу заедниците на државата е постигната. Без можност на комуникација тешко е веројатна доверба меѓу етничките групи.

Од друга страна, процесот на нацио-создавање е отворен и за малцински заедници кои тоа го бараат и либералната држава истиот треба да го подржи. Припадниците на малцинствата треба да битат подржани во малцинското создавање нации затоа што културата односно одделни културни карактеристики како што е јазикот и писмото се битни за нивната самодоверба, чувство на важност. Човекот обично се чувствува најудобно во културата во која израснал и затоа кога на припадниците на малцинствата им е битно таа да се одржи а тоа малцинство има определена бројност државата треба да ги подржи ја нивната култура.

Значи иако при градењето на нации еден јазик се изучува од сите граѓани ова не значи дека не мора да постојат образовни институции на други јазици. На против таму каде што тоа е потребно, државата има обврска тоа да го стори. Во либералната теорија основен критериум на оправданооста на институциите на државата е нивната функционалност и потреба. Доколку постои потреба за некоја институција таа треба да постои, исто и со образовните институции на не - официјалните јазици. Ако малцинствата сметаат дека е добро да живее според своите традиции и да си го чуваат својот јазик и култура државата не смее да им се меша во изборот, напротив таа треба адекватно да ги подржи институциите кои кон тоа се спремат, во еден сооднос со подршката на официјалниот јазик и култура. Туку се изразува неутралноста на либералната држава и еднаквиот пристап кон сите граѓани.

За разлика од употребата на официјалниот јазик, користењето на државните симболи: знамето, грбот, химната, како и официјалната историја, како симболични знаци кои го истакнуваат идентитетот на едно општество, може, но и не мора да биде тесно сврзано со желбите на најбројниот народ во државата и да предизвикува негативни чувства кај другите граѓани. Колку горенаведеното е погенерално прифатено, толку подобро за кохезијата на таа држава. Типичен лош пример е изборот за Грчкиот национален празник кој ја прославува победата над Отоманците/Турците, на што државјаните со Турски национални чувства тешко дека можат искрено да се радуваат.

Создавањето на либералните нации има значително влијание врз мултиетничките држави. Во етнички хетерогените држави правдата се обезбедува доколку државата не се перципира како држава на една нација или како „нација-држава,“ туку како држава која еднакво ги третира сите граѓани, која не е дефинирана само врз база на желбите на најголемата етно (национална) група, која институциите на системот ги гради врз заемни интереси на граѓаните

од сите етнички групи, и која затоа ги признава и афирмира малцинските култури и ги почитува нивните интереси. Ваква држава е спремна да одговори на секакви националистички изливи. Една плурална држава е толку легитимна, колку што е поголем бројот на нејзините граѓани – но не само оние што му припаѓаат на мнозинството – кои територијата на таа држава ја сметаат за своја татковина, правниот систем на државата и нејзините институции ги сметаат за свои, а симболите на државата ги сметаат за сопствени симболи. Ова се работи коишто треба да се споделат со сите граѓани. Политичката заедница на една мултикултурна земја ќе биде праведна доколку претставува унија од етничките групи кои живеат заедно. Нејзините официјални симболи, празниците, културните добра што се предаваат во училиштата и нејзиното историско сеќавање ќе апсорбираат по нешто од традицијата на сите етнички групи што и припаѓаат на таа земја, така што сите ќе можат да видат дека државата е и нивна: исто така, сите можат да видат дека државата не е нивна ексклузивна сопственост, туку дека е заедничка со другите етнички групи коишто ја формираат.<sup>2</sup> Со други зборови кај либералната теорија праведна мултиетничка држава е таа која гради политичка заедница, граѓанска нација како збир на сите заедници што живеат во земјата, каде сите традиции и култури се признаени, каде тие граѓани од малцинските заедници што ценат нивната култура да опстанат се подржани од државата, каде сите граѓани ги почитуваат правниот систем и институциите а не само тие на мнозинството, каде малцинствата имаат чувство дека државата е и нивна држава.

Сепак, доколку се земат во предвид економските ограничувања на современите држави, очигледно се поставува прашањето за обемот на имплементација на политиките насочени кон подобрување на положбата на националните малцинства. Со други зборови, како можеме да ги следиме принципите на либерална еднаквост насочени кон етнокултурна правда во современиот свет? Треба ли да го почитуваме, на пример, правото на еден Естонец кој се населил во Македонија да ги задржи и одржи својот јазик и култура? Треба ли на овој Естонец да му се дозволи да посетува образование на својот јазик, од градинка до универзитетско образование? Дали истото право треба да се примени на неколку стотици Македонци кои емигрирале во Унгарија? Либералното општество кое води грижа за еднаква почит кон сите свои граѓани во мултикултурен контекст би се соочило со дилеми во врска со политиките кои бараат скапи решенија, понекогаш толку скапи што оневозможуваат успешна имплементација. На пример, постои граница во поглед на бројот на јазици кои во една држава можат да се прогласат за официјални.

Сега за сега, треба да кажеме дека сме свесни дека во реалниот свет, модерната либерална држава нема неограничени средства/извори. Различни автори тврдат дека во современата либерална држава, барем во поглед на правата на националните малцинства, имплементацијата на либералните принципи на еднаквост мора да биде исполнета, но исто така да се земат во предвид економските можности на државата. Почитувањето на правата на членовите на малцинските заедници “мора да зависи од одржливоста и трошоците за да се обезбедат нивните права/почитување.” Правата на културна одржливост не

---

<sup>2</sup> Јанош Киш, „Над националната држава“, *Општествени истражувања*, 63:1, 1996, стр. 237.

можат да се сметаат за апсолутно право кое се ужива од страна на членовите на сите малцински етнички групи во секое време, под секакви услови, затоа што правото може да биде уживано на вистински начин доколку се достигнат конкретни нумерички и организациски прагови.

Големината на малцинството е битен фактор за тоа какви права и услуги ќе има. Помалите малцинства нема да можат да го уживаат системот на јавни институции кои се воспоставени конкретно за одржување и развивање на нивната култура. Тоа нема да биде праведно, бидејќи би било неправеден товар на остатокот на популацијата да ја остварува оваа задача. Од друга страна, преференците на припадниците на малцинските култури нема да бидат запоставени. Доколку, на пример, парите кои треба да се потрошат на културни активности на национално малцинство во одреден регион се недоволни за отворање на основно училиште бидејќи премалку поединци ја подржуваат идеата, постои можност за отворање на одделение во составот на друго училиште за учениците од таа националност, каде наставата ќе биде водена на нивниот мајчин јазик. Доколку, поради слабиот интерес од страна на родителите од малцинските култури ова исто така се покаже како неизводливо, друга можност би била наставата да се одвива на официјалниот јазик, но да се предава малцинскиот јазик на посебен час. Одлуката за тоа дали да се отвори училиште или одделение за малцинските ученици се прави врз основа на резултатите од истражување (анкета) во која преференциите на членовите на малцинската заедница се земаат во предвид. Важно е да се нагласи дека нивните ставови се сметаат за важни во контекстот на преференциите на целото граѓанство: им се дава еднаква важност како ставовите на другите граѓани. Овој начин на одлучување за тоа кои активности ќе се подржат е праведен затоа што еднакво ги претставува одлуките на сите граѓани.

Не е реално да се очекува дека современата држава ќе обезбеди јавно финансирање за сите членови на националните малцинства за спроведување на потполно истите процеси на градење на нацијата како и мнозинството. Сите малцинства ја немаат нумеричката сила за да се вклучат во програми за градење на нацијата, ниту пак современата држава може да си го дозволи тоа од економски аспект. Практично кажано, дури и ако припадниците на националното малцинство имаат право на еднаков третман од страна на државата во процесот на градење на нацијата, како и мнозинското население, тие треба да се помират со реалистично остварување на нивните потреби. Според тоа, бројно малите или дисперзирани национални малцинства не можат да инсистираат на тоа државата да им обезбеди целосно образование, кина, театри, опера, и медиумски програми на нивниот јазик.



## Група на прашања сврзани со културни политики во мултиетнички заедници (мултикултурализам спроти либерализам)

Генерално мултикултуралистите се судруваат со либералите околу следниов сет на барања на припадници на етнички заедници односно култури кои мултикултуралистите сметаат дека треба да се исполнат додека либералите имаат одредени резерви во дел на барањата.

### **Барања за малцински права I- Барања за иземање од примена на закони кои ги „казнуваат или ги отежнуваат културните традиции,,**

Правата на иземање се индивидуално практикувани негативни слободи кои им се даваат на членови на религиозни или културни групи чии практики се такви што генерално и наводно неутрелен закон за нив би претставувал значаен товар. Овие права се “типично оправдани со аргументи кои ја нагласуваат слободата на свест и религија, и непреведниот товар кој се става на оние чии религиозни должности се резликуваат од оние на мнозинството”. Едно такво право на пример би било правното иземање на Муслиманите или Евреите кои имаат продавници во Велика Британија, во поглед на законите за затворање на дуќаните во недела. Друг таков пример е иземање на Сиките и Ортодоксните Евреи кои работат во полиција или војска од носење на шлемови/капи.

Други барања за ‘иземање од законите’ вклучуваат барања на религиозни родители нивните деца да бидат иземени од институциите и наставните програми на јавниот образовен систем. Ова е речиси невозможно да се исполни без да се влијае на правата на децата. Поради тоа, во Норвешка со години властите неформално им дозволуваат на родителите Роми да ги отпишат своите деца од училиште бидејќи наводно јавното школство било во конфликт со нивната култура. Како резултат на таа политика, многу Ромски деца остануваат неписмени. Слично на тоа, во Велика Британија, законот кој им забрануваше на родителите да го спречат своето дете да посетува редовно образование беше модифициран во 1944, со Акт за образование во кој стои дека Ромските деца треба да се иземат од овој закон. Ромските деца, поради начинот на живот мораа да следат само половина од редовните училишни часови. Како и во Норвешка, на Британските Ромски деца не им беше дадено образование кое “би им овозможило да направат рационален избор на животен стил како возрасни”. Исто така постојат побарувања од страна на различни лица, културни институции или политички партии, кои се состојат во тоа државата да



ги почитува различните ставови и вредности на членовите на малцинските заедници преку **донесување на посебни закони за одредени сегменти од популацијата**. Понекогаш се бара овие закони, на пример оние кои ги засегаат Муслиманите во одредена земја, да ги поставуваат граѓаните надвор од општиот правен систем. Иако мултикултуралистот може да се согласи со практиката на дозволување на конкретни култури право на глас во поглед на сопствените прашања, либералите не би се согласиле со тоа. Овој дуалитет на правниот систем, сфатен како “иземање од законите”, може да доведе до несакани последици во кои индивидуите не се третирали како еднакви. На пример, во Маурициус до 1987 година било дозволено Муслиманите да се справуваат со домашните проблеми на суд според Муслиманското право. Доколку се земат во предвид машко-централизираните карактеристики на овој закон, Муслиманските жени со години биле против законот. Нивните права и должности кои ги имале со религиозните правила се разликувале од правата под општите закони и општествените правни норми. Овие жени се бореле за закони кои се еднакви кон сите граѓани на земјата, независно од нивниот статус, пол, религиозна или назионална припадност.

### **Барања за малцински права II - Државна подршка на малцинствата**

Малцинствата често бараат подршка од државата за институции или активности кои државата ги подржува за мнозинството како на пример јавно финансирање на образованието, културните институции, литературата и слично. Ваквите барања на мултикултурните дејци се прифатливи за либералите се додека тие не се несразмерно поставени. Јавната подршка се дава кога за тоа има барање од група на граѓани и е пропорционално со нивниот удел во целокупното население.

### **Барања за малцински права III- Надворешни правила кои ги попречуваат слободите на ‘не-членовите’ со цел да ја заштитат културата на членовите**

Барањата за ‘рестрикција на надворешните правила’ вообичаено се доста контроверзни. Кога членовите на културна група, преку нивните партии или други политички претставници, бараат од либералната демократска држава право за ограничување на слободите на нивните сограѓани кои не се членови на нивната група, тие обично ги оправдуваат ваквите барања со објаснување дека овие права ги заштитуваат кршливите/осетливите елементи на малцинската култура. Алтернативно, оваа култура често е опишувана како суштинска за потребите на поединците од малцинските култури да постигнат добар живот и само-почитување. Јазичните закони во Квебек, кои им забрануваат на франкофоните и имигрантите да ги праќаат своите деца во училишта каде се учи англиски, додека истовремено дозволуваат на Канадските Англофони да го прават тоа, и го забрануваат користењето на други јазици освен францускиот на комерцијални знаци во Квебек, се едни од најочигледните и најтемелно дискутираните примери за таквиот вид на акција.

Таквите принципи кои се одобрени од мултикултуралистите сепак тешко можат да се перцепираат како дел од либералната рамка на организација на државата и од праведниот процес на градење на нацијата. Законот во Квебек, на пример, не зема во предвид дека во оваа провинција постојат луѓе на кои францускиот не им е мајчин јазик, или дека во овој сегмент на популацијата, постојат луѓе кои не се толку загрижени за виталноста на јазикот и не би се сложиле со забраната на користење на другите да го користат својот мајчин јазик на комерцијални знаци или на друго место. За да се промовира еден јазик како официјален и да се забрани употребата на други јазици против волјата на попу повеќе вреден од англискиот јазик на пример? И зошто изборот на трговецот кој зборува француски да користи француски на неговите рекламни паноа би бил позначаен од изборот на бизнисмен кој зборува англиски да ги изложува своите производи на комерцијални паноа на англиски? Либералната теорија сите граѓани и нивните слободи ги третира еднакво и подади тоа, треба да напоменеме дека легислатурата на Квебек има донесено нелиберален закон. Фактот дека нешто е суштински неправедно во овој закон стана очигледен кога Квебек го 'омекна' законот со што дозволи користење на други јазици се додека францускиот јазик почесто се користи.

**Барања за малцински права IV-** Внатрешни правила за однесувањето на членовите кои се практикуваат преку игнорантски однос и екскомуникација

Многу закони и норми според кои се раководат членовите на една заедница не се издигнати на ниво на закон. Постојат очекувања во поглед на тоа како одреден член ќе се однесува, а оној што не се однесува на тој начин може да биде подложен на санкции и да престане да биде гледан од страна на другите членови како член. Оие санкции може да бидат изразени како екскомуникација, откажување од страна на членовите на семејството, браќање од здруженија итн.

Се додека практиките во рамките на здруженијата или заедницата се прифатени помеѓу членовите без употреба на принуда, тие не се од интерес за либералната држава. Либералната држава нема право да го регулира однесувањето на поединци и организации доколку тие не ги преминуваат законските граници за заштита на граѓаните на либералната држава. Според тоа, либерализмот не инсистира на тоа дека сите заедници треба да ги проектираат либералните принципи во нивните организациски структури. Групите имаат потполна слобода да се справуваат со своите прашања во склад со желбите на членовите.

Преживувањето и издигнувањето на културната заедница не може да се смета за крајна вредност. Интересите на одредена група на поединци кои сакаат да ја зачуваат својата култура не може да се смета за позначајно од оние кои не го сакаат тоа доколку првите ги обврзат вторите да се вклучат во практиките на оваа култура. Либералната теорија се занимава со слободата на избор во животните планови на сите граѓани на државата, вклучително и дисидентите од одредена култура.

Единствениот “услов кој една група е во можност да го постави пред своите членови е дека санкциите кои стојат зад овие норми мора да бидат ограничени на оние кои се конзистентни со либералните принципи”. Членството во одредена група според тоа мора да го вклучува **правото да се излезе без неоправдани загуби**. Во кој случај треба да интервенира државата чиј член на Римо-Католичката црква е екскомунициран поради објавувањето на теолошки работи кои се спротиставени на доктрините на оваа црква и трпи внатрешни загуби поради тоа што веќе не е член на црквата? Доколку членовите на Католичката конгрегација ги прекинат социјалните врски со оваа личност, тој/таа ќе претрпи асоцијативни загуби. Во ниту еден од овие случаи, државата не треба да се вмешува. Сепак, доколку членовите на Католичката конгрегација и самата црква организираат бојкот на бизнисот на оваа личност, тогаш државата е должна да се вмеша и да ја убеди црквата да ги компензира финансиските трошоци кои поединецот ќе ги претрпи.

Слично на тоа, доколку работодавачот на таа личност е католик и го отпушти како последица на екскомуникацијата, тогаш ова се неоправдани загуби за излез и државата треба да стори нешто во врска со нив. Дури и доколку компанијата е сопственост и е раководена од Римо-католичката црква “не треба да се дозволи отпуштање доколку на судот не му се докаже дека работата која ја вршела таа личност мора, поради некоја причина, да биде извршувана од страна на член на црквата”. Државите имаат легитимен интерес да го заштитуваат индивидуалниот интерес за “на начин кој не ги повредува фундаменталните права на црквата да ги дефинираат своите критериуми за членство.” Доколку религијата се однесува непотребно сурово со оние кои се екскомуницирани, тогаш слободата да се одбере религија би била нарушена. За другите видови на организации кои се раководат од либерални принципи, но имаат членство врз основа на доброволна основа, важат истите услови како и за црквите.

### **Барања за малцински права V-Вклучување и примена на традиционалните или религиозни правни норми во рамките на доминантниот правен систем**

Барањата за вклучување на малцинските правни системи во општа рамка на државата не се разликуваат од барањата од првиот дел од нашата дискусија за барањата на малцински права. Во овој случај, исто како со барањата за иземање од законите кои ги оптоваруваат културните практики, ќе ја разгледуваме можноста за имање на правен систем во кој одредени закони/правила би функционирале само за одредени делови од популацијата. Таквата можност не е директно против постулатите на либералната егалитарна теорија. Федерациите, на пример, имаат различни закони за федералните единици, а сепак се составен дел на либералната рамка. Нема ништо само по себе контрадикторно во имањето на два или повеќе правни системи во една политичка јурисдикција. Тоа се случува во Канада и САД – каде поранешните француски колонии Квебек и Луизијана ги имаат задржано традициите на граѓанското право паралелно со обичајно право на поголемата држава – како и во Обединетото Кралство, Швајцарија, и секако Европската Унија. Суштинското прашање од либерална перспектива е дали правните системи кои оперираат во земјата еднакво ја почитуваат еднаквоста на сите граѓани на државата. Во ситуации кога

паралелното ‘малцинско право’ не ги третира жените еднакво, како случајот со Маурициус, тогаш либералните постулати ќе бидат прекршени. Овој начин на раководење со работите во државата е суштински неправеден и треба да претрпи измени бидејќи правната рамка не ги третира сите граѓани еднакво.

**Барања за малцински права VI-** Симболичко признавање на вредност, статус, или постоење на различни групи во пошироката државна заедница

Ова е категорија која опфаќа “широк опсег на форми на препознавање на групата во институциите, симболите, и политичката култура на пошироката држава”. Се покренуваат прашања како “името на државата/политичката област, нејзиното знаме, грб, државни празници, името под кое е позната културната група, или начинот на кој нејзината историја се презентира во училиштата и учебниците”. Суштината на дискусијата се однесува на тоа како идентитетот на државата се гледа од перспектива на членовите на малцинските култури. Државата која е сериозна во врска со либералното градење на нацијата ќе ги земе во предвид етничките идентитети на сите групи во државата, а не само на малцинските, Всушност, колку што е поинклузивна државата во поглед на симболите кои ги претставуваат поединците од малцинските заедници, повеќе заедници ќе се идентификуваат со државата како целина. Одтаму, огласните табли, учебниците, и филмовите кои ја покажуваат етничката различност треба да ги зајакнат секојдневните реалности на граѓаните на одредена држава. Иако е тешко да се процени кога е донесено соодветно решение во поглед на националните симболи, има смисла да се вклучат членовите на заедниците во процесот. Колку повеќе симболите на државата, како химната, знамето, грбот соодветствуваат со желбите на членовите од малцинствата, толку повеќе малцинствата ќе чувствуваат дека овие симболи и државата им припаѓаат. Во случаи кога културните малцинства претставуваат значаен дел од популацијата, националните симболи можат дури и да ги надминат маркерите на етничкото малцинство и да ги рефлектираат различните интереси на популацијата со цел членовите на малцинствата да ги прифатат како легитимни и сеопфатни. Во суштина, државата во која правата на сите граѓани не се спротиставени би била особено моќна во признавањето на симболите кои припаѓаат на членовите на малцинските култури. Од друга страна, истата држава во значајна мера вклучува членови на малцинства во дискусиите во врска со националните маркери, со што државните симболи ја одразуваат различноста на опциите и културните практики колку што е можно поблиску. Таквите држави ја почитуваат волјата на нивните граѓани еднакво и истовремено се справуваат со мултикултурните предизвици.

5

**Прашањето околу политичките права во мултиетнички заедници (Споделување на моќ и власт)- консоцијализам и интегративен модел на Хоровиц (Donald Horowitz)**

---

Генерално земено, малцинствата, а посебно побројните малцински групи, се трудат да дојдат во ситуација каде ќе можат да ја делат моќта и власта со мнозинската заедница. Чести се политичките конфликти околу власта и контролата на државните институции помеѓу различни етнички групи. Заради опасноста од разгорување на конфликтите до степен на судир на два народа и граѓанска војна политолозите се трудат да изнајдат начини како тие да се ублажат или избегнат. Значи што со моќта и власта во една држава, како таа да се распредели во мултиетнички општества?

Според Кимлика и мултикултурализмот, малцинства кои се нации и имаат своја општествена култура треба да имаат право на територијална автономија, односно федерален статус. За него другите етнички малцинства, односно имигрантите треба да се здобијат со права кои ќе им овозможат зачувување на сопствената култура и начин на живот во рамките на држава во која тие не се мнозинството. Тие значи треба да имаат право на нетериторијална автономија, каде централната власт не се меша во нивните работи во врска со културата, нешто слично на Османскиот милет систем. Според Кимлика ваквите малцинства исто така треба да се здобијат со право на политичко претставување (**political representation**) во институциите на власта, собранието и јавната администрација преку гарантирани места во парламентот дадени според уставот или здобиени преку специфични изборни закони.

Што велат другите теоретичари? Консоцијалистите според Липхарт и интегративниот модел на Хоровиц проповедаат т.н. споделување на моќ. **Споделувањето на моќ** е сеопфатен механизам кој не само што гарантира политичко претставување и учество во институциите на системот туку и заедничко управување односно одлучување на различните етнички групи. Тука, на некој начин се пренебрегува мнозинското систем на одлучување. Една од генералните дефиниции е на Тимоти Сиск (Timothy Sisk) кој ги дефинира системите на споделување на моќ како "...такви што тежнеат кон создавање на инклузивни, сеопфатни, коалиции во кои учествуваат повеќето, ако не и сите, поголеми етнички групи во една држава."<sup>2</sup> Главната идеја на системите на споделување на моќ е дека демократскиот квалитет е поголем ако се базира на широк консензус на различни интереси, односно дека мнозинскиот принцип е несоодветен во поделени општества бидејќи често во такви системи групата или

---

<sup>2</sup> Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (Washington: US Institute of Peace & Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1996), страна.4.

партијата која освојува 51% од гласовите доминира над останатите. Така малцинските заедници не се преставени и нивните ставови не се земаат предвид при донесување на одлуки, тие се исклучени од „играта“, може да бидат дискриминирани, да бидат не задоволни од институциите, да создадат паралелни институции итн. Со еден збор, стабилноста на земјата ќе биде под знак прашалник.

Постојат две школи на споделување на моќ, консоцијалистите и интегративците. Во последната деценија двата модела се најзастапени теории за управување со конфликти. Иако моделите беа смислени во однос на проблемите на нацио-создавање во драстично поделените општества на Западна Европа (теоријата на Липкард за консоцијализам) и во однос на состојбите во новоформираните држави во пост-колонијална Африка (интегративниот модел на Хоровиц) сепак тие се релевантни и за решавање на етничките прашања во земјите од бившиот социјалистички блок како Македонија и пошироко.<sup>3</sup>

### Консоцијализам

Идејата за консоцијална демократија потекнува од Холандскиот политолог Арент Липхарт (Arend Lijphart) кој реагирал пропаста на класичната мнозинска демократија во новите пост-колонијални држави во Африка и Азија. Тој сметал дека либералната демократија не е адекватна за длабоко поделените општества и го предложил консоцијалниот модел кој се базира на неколку карактеристики:

- 1) влада на голема коалиција на политички лидери на сите битни сегменти/етнички групи во поделеното општество
- 2) пропорционалност како основен стандард во политичкото преставување, вработувањето во јавниот сектор-посебно во чувствителни сектори како образование и внатрешни работи, и распределбата на јавни средства
- 3) право на заемно или двојно вето или принцип на „Бадентер“, како заштитник на интересите од витално значење на малцинствата. Политичкото преставување нема да биде доволно ако малцинствата постојано се надгласувани. Малцинското вето им овозможува контрола на процесот на донесување на одлуки посебно врз работи и материја за која тие имаат посебен интерес.
- 4) големо ниво на автономија самите да си ги уредуваат односите во заедницата за сите сегменти на општеството. Ова може да се постигне со (не)територијална автономија.

При консоцијалната теорија се оди на соработка на едно ниво на елити, каде што етничките групи имаат гаранции дека нивните интереси ќе бидат заштитетни (како на пример преку така-нареченото малцинско вето) интегративниот модел се заснова на мотивирање на разните етнички заедници

---

<sup>3</sup> Да се види во Arendt Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, 1977, и во Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 1985;

за меѓуетничка соработка преку изборни системи кои охрабруваат формирање на предизборни пактови помеѓу политички партии или претседателски кандидати од различно етничко потекло.

### **Интегративен модел**

Интегративниот модел е развиен како алтернатива на консоцијализмот. Тука се сака да се создадат мотивирачки фактори за политичките лидери да бидат умерени во своите постапки и одлуки то ест да се создаде една клима на донесување на умерени одлуки за чувствителни или жешки теми кои се однесуваат на етнички прашања. Додека при консоцијалната теорија се оди на соработка на едно ниво на елити, каде што етничките групи имаат гаранции дека нивните интереси ќе бидат заштитетни (како на пример преку така-нареченото малцинско вето) интегративниот модел се заснова на мотивирање на разните етнички заедници за меѓуетничка соработка преку изборни системи кои охрабруваат формирање на предизборни пактови помеѓу политички партии или претседателски кандидати од различно етничко потекло.

Интегративниот модел се труди да постигне политичка соработка која ќе ги надмина етничките бариери и лојалностите кон посебна заедница. Тука се смета за пожелно ако постои предизборна коалиција помеѓу различни етнички партии (то ест партии кои претежно имаат електорат или служат на една заедница). Идеално би било доколку интересите се договорат до тоа ниво што ќе се случи соединување на различните партии во една поголема која би била мултиетничка по карактер односно би се базирала на потребата да се остварат јавни, заеднички, интереси, едноставно потреби кои ги надминуваат етничките интереси. Изборните програми на ваквата партија би биле фокусирани на економските и социјалните прашања или пак на регионалната политика при распределба на јавните ресурси. Интегративниот модел се бори за остварување на идеалите на економска интеракција и справување со економски модели-прашања кои се заеднички на граѓани од сите етнички групи. Главниот промотор на овој модел на решавање на националистички конфликти е политикологот Доналд Хоровиц. Во неговите дела тој предлага пет механизми за надминување на конфликти и поттикнување на меѓуетничка соработка:

- А) Распрснување на моќта низ целата територија на државата. Идејата е да се избегне моќта односно власта да се концентрира на едно место или во една функција при што проблемите би биле многу поинтензивни. Често пати федерализмот или пренесување на надлежности на одреден регион, општина или слично е адекватна примена на овој принцип.
- Б) Децентрализација на власта со идеја да се поттикне политички натпревар во самите етнички заедници на локално ниво
- В) Изборни закони кои би поттикнувале создавање на предизборни коалиции
- Г) Усвојување на закони, политики и програми кои ќе поттикнуваат алтернативни општествени односи, на пример, да се стави акцент на интересите на социјалните класи или регионални интереси

Д) Да се намалат социо-економските разлики помеѓу етничките групи преку соодветно менаџирање на (ре)дистрибуцијата на јавните ресурси.

Е) Промовирање на идентитети кои се наднационални, кои ги надминуваат етничките граници со цел да се поттикне политичка поддршка која нема да биде на етничка основа.

### **Проблематични аспекти на моделите што промовираат споделба на моќ и власт**

#### а) Бюрократизација

При споделувањето на моќ и власта вообичаено е да се создадат нови или зголемат постоечките административни институции. Ова се случува зошто а) заедниците треба да имаат свои институции б) потребата од пропорционална застапеност ги зголемува постоечките административни институции. Имаме раст не само по број на вработени туку и на комплексоста на организационата структура на институциите.

#### б) Намален квалитет на демократијата

(а) при комплексен систем на владеење и многи нивоа на власт и моќ граѓанинот често пати е збунет кое ниво на власт е одговорно за некоја надлежност; (б) системот се фокусира на елити а не на населението. Иако соработката на елитите е можеби нужна во поделени општества, системот може да им даде моќ токму на тие кои ги почнуваат или зајакнуваат поделбите и конфликтите.

#### в) Преголем фокус се дава на етничката припадност

Системот може било која расправа да ја сврти во расправа од меѓуетнички карактер така што решенијата нема да бидат нималку лесни. Понатаму, институционализацијата на етничноста ја намалува шансата да се развие еден наднационален или државен идентитет односно лојалност кон земјата. Граѓаните кои сакаат да го намалат меѓуетничкиот јаз се обесправени бидејќи одлуките и моќта потекнуваат од етничноста а не од граѓанството.

#### г) Индивидуалноста е изгубена во морето на групни интереси

Иако етничките групи се здобиваат со еднакви шанси за успех самите заедници се хомогенизираат стануваат конзервативни и имаат лошо влијание на индивидуалноста.

### **Либерално гледиште**

Либерализмот и либералното градење нации ги подржува различните култури на етничките заедници но не секогаш подржува барања на малцинствата во политичката сфера. Според либерализмот праведно е граѓаните да имаат еднакви можности за успех, но не е нужно етничките или било кои



групи да постигнуваат еднакви резултати и успеси. Ниеден граѓанин не може да бара загарантирано преставување во институциите на државата или во одлучувањето на истата. Сепак институциите кои подржуваат права на групи од секаков вид не мора да се во спротивност со либералните принципи. Имено, либерализмот е заинтересиран граѓаните да не страдаат и да се во лоша економска состојба заради работи кои се вон нивна контрола- состојбата во која некој се наоѓа треба да е резултат на неговиот труд и работа. Специфични мерки и гарантирани групни права може да се применат во ситуации кога државата треба да ублажи систематски неправди, нешто слично на политиките на афирмативна акција ('affirmative action'). Значи, таму каде имаме нацио-создавање (nation building) кое долгорочно не ги зема предвид интересите на малцинствата и тие се исклучени од економските и општествените текови може да се воведат специјални мерки за нивна промоција. Политиките со кои се нуди преференцијален пристап до образовните институции и до работните места во јавниот сектор за Црните во САД, Ромите во Источна Европа или Албанците во Македонија, беа/се примери што можат да се оправдаат врз основа на тој факт.

Битно прашање за остварувањето на социјалната правда е колку долго да се спроведува „афирмативното дејствување“ без истото да се приспособува кон околностите што се менуваат. Мерките на афирмативното дејствување не треба да бидат спротивни на базичните либерални начела. Меѓутоа, барањата од страна на припадниците на етно-културните малцинства за одредена форма на афирмативно дејствување се оправдани само ако се усвојуваат со законски одредби врз временна основа. Откако ќе се ублажат ефектите од долготрајната опресија, одредбите за специјалните мерки стануваат сосема непотребни. По извесен период на спроведување, нееднаквостите *vis-à-vis* привилегираната група луѓе ќе се намалат, па дури и ќе се елиминираат. Така, на пример, „иако останува вистината дека американските Црнци во просек се маргинализирани, сега постои цутечка црнечка средна класа, а токму нивните деца се главните корисници на преференцијалниот прием на водечките универзитети“.<sup>4</sup> Еден од најистакнатите експерти на полето на мултикултурализмот, Вил Кимлика, говори за потребата од времен статус за правата на овие групи:

„Иако на овие права се гледа како на одговор на угнетувањето или на систематското маргинализирање, тие најверодостојно се сметаат за времен мерка на патот кон општество каде што веќе нема да постои потребата за специјална застапеност... Општеството треба да настојува да ги отстрани угнетувањето и маргинализирањето, елиминирајќи ја на тој начин потребата за овие права“.<sup>5</sup>

Очигледно, откако ќе се изнајде балансот за систематското маргинализирање, потребата од специјални мерки станува застарена. Барањето за „ограничено времетраење“ на специјалните мерки постојано се потенцира во меѓународното право. Во својот извештај за заштитата на малцинствата, А. Еиде го понуди афирмативното дејствување како решение за проблемите во врска со

---

<sup>4</sup> Брајан Бери, (2001), „Култура и еднаквост“; Кембриџ: Polity Press, стр. 115.

<sup>5</sup> Вил Кимлика. (1995), „Мултикултурното граѓанство“, Оксфорд: Oxford University Press, стр. 75.

малцинствата.<sup>6</sup> Меѓутоа, тој додаде дека афирмативното дејствување може да доведе до конфликт меѓу групите, поради што ваквите мерки не треба да се продолжуваат по периодот во кој ќе се оствари еднаквоста.<sup>7</sup> Пролонгираната имплементација на мерките на афирмативното дејствување би можела да биде проблематична, затоа што имплицира единство на политички ставови врз основа на произволно дадените карактеристики, како што се: расата, етничката припадност или културата. Давањето специјални права врз етнички основи, всушност, би можело да ги хомогенизира другите етнички заедници, при што како резултат ќе се јави зголемување на нивото на меѓуетничката недоверба и тензии. Оттука, мерките на афирмативното дејствување треба да бидат временски и компензирачки, а нивна цел треба да биде коригирањето на условите што го попречуваат уживањето еднакви права.<sup>8</sup>



## **Прашањето околу политичките права во мултиетнички заедници (Споделување на моќ и власт) на локално ниво**

---

### **Проблеми на локално ниво во мултиетнички средини**

*Симболи:* знамиња, имиња, имиња на училишта, улици и итн.

*Вработувања:* Вработувањата низ општините може да се јават како извор на дискриминација кога локалните авторитети се повикани да интервенираат со цел да оезбедат еднаков третман кон сите. Традиционално во многу општини во Југоисточна Европа локалната администрација е најчесто клучен, ако не и најголем работодавец.

*Политика:* Најчесто малцинствата имаат недоразбирања или негативно мислење за полицијата. Малцинствата можно е да бидат подложни на почесто малтретирање од страна на полицијата како и да бидат почесто апсени за разлика од другите граѓани.

*Образование:* Образованието не е генерално само грижа на повеќето семејства, тоа многу често влијае и на малцинствата посебно

---

<sup>6</sup> А. Еиде, „Заштитата на малцинствата: можни начини и средства за олеснување на мирното и на конструктивното решавање на проблемите поврзани со малцинствата, (E/CN.4/Sub.2/1993/34, пасус 172), стр. 19.

<sup>7</sup> Во својот Општ коментар бр. 18 во врска со начелото на недискриминација, Комитетот за човековите права изјави дека афирмативното дејствување, т.е. специјалните мерки, можат да се реализираат само онолку долго колку што е потребно за фактички да се коригира самата дискриминација.

<sup>8</sup> А.С. Акемарк, Образложенија за заштита на малцинствата во меѓународното право, Лондон, Kluwer Law International, 1997, стр. 23-28, во *Прелиминарниот извештај* поднесен од страна на г. Марк Босујт, стр. 19.

*Инфраструктура:* Иако не се когаш е многу битно прашање за кое се залагаат малцинствата, споредено со прашањата за образование и јавна политика, сепак инфраструктурата може многу да влијае и да придонесе многу кон решавање на некои прашања. Доколку нема добра инфраструктура секаде, малцинствата може да се почувствуваат дека се дискриминирани за разлика од другите граѓани кои користат подобра инфраструктура.

### **Распределба на локалната моќ**

Локалната самоуправа нема легитимитет да донесува закони и законски не е во можност ги постави правилата според кои ќе функционира локалниот систем на распределба на моќ и влијание. Но ваков систем мора да постои и да функционира како мост за соработка помеѓу различните социјални и други групи во општината. Тој може да претставува и дел од некои законски обврски според законот за локална самоуправа или некои друг сличен закон. Генерално постојат неколку критериуми кои мора да бидат исполнети за да профункционира ваков систем:

1. Општините мора да имаат моќ
2. Не е доволно ако е само на локално ниво и треба да е комбинирано со некој вид на групни права на национално или регионално ниво.
3. Поставувањето на овој систем ќе биде поразлино споредено со други системи на распределба на моќ со тоа што законското управување на општините ќе премине од национално на регионално ниво. Тогаш правилата нема да бидат донесувани ексклузивно од институциите кои се на централно ниво, туку во соработка со повеќе степени од локалната самоуправа.

### **Видови на системи за распределба на моќта на локално ниво**

Во некои случаи системот на распределба на моќ е воден од специфично тело во кое се содржани и меѓуетничките односи. Таков орган може да биде дел од општинското собрание или да функционира посебно, но во него да има претставници од различни месни заедници и да донесува одлуки кои ќе го застапуваат и принципот на мултиетничност. Тоа тело ќе биде во состојба да носи конструктивно одлуки, иако понекогаш ќе дава само препораки. Овој орган е заштитен и со некои специјални права, како што е правото на вето при донесувањето на некои одлуки и сл.

Значајна улога може да одигра некоја прогласена автономна територија за општината. Тоа може да придонесе за натамошна децентрализација ( на под општини, комбинација на општини со поголеми единици на локална самоуправа и сл.) или да го зајакне влијанието на локалните институции. Конечно, некои системи за распределба на моќ низ општините ќе влијаат некако на структурата на популацијата на тоа место, за што е потребно за тоа да има согласност од советот на општината или месното население. Еве неколку примери за системи на распределба на моќ во единиците на локалната самоуправа:

- 1. Систем на децентрализација.** Овој систем им овозможува на различните географски региони кои имаат многу различен идентитет да прераснат во поголеми единици на локална самоуправа која ќе ги сочинува помалите општини и на тој начин им го децентрализира системот за управување. Со тоа им припушта и некои други обврски на општините како што се дел од институциите, училиштата, културните центри и сл. Така, на помали месни заедници или општини ќе им биде овозможено автономно да раководат со својата територија и да бара соработка на повисоко ниво само кога имаат некои заеднички интереси или проблеми или кога единиците се премногу мали или финансиски слаби.
- 2. Систем на малцинско само управување.** Слично на претходниот систем, овде малцинствата може да основаат свои институции и систем на работење и да раководат со сопствените проблеми и обврски. Како таков систем тој може да има мало влијание врз администрацијата на единицата на локалната самоуправа во целост и да се конституира како вид на асиметрична децентрализација каде што не сите општини имаат систем на самостојно управување.
- 3. Систем на Учество.** Во овој систем правата на малцинствата се бранат со учество на претставници од малцинските групи. Ова може да постигне преку посебни избори доколку регуларните избори не предвидуваат да бидат застапени малцинствата или доколку при конституирање на претставничките органи не е предвидено дека во нив треба да учествуваат и малцинствата.
- 4. Системи на заедничко владеење (Joint Government Systems).** Спротивно од претходниот систем во кој претставниците на малцинствата не се неопходни во локалните органи, во овој систем нивното учество во извршните органи е загарантирано. Така што преку ова влијанието на малцинството може да се почувствува во сите сфери на локалната самоуправа.
- 5. Инегративен систем.** Овој систем својот фокус го става на инклузивноста, но не на стрикно претставнички систем. Интегративниот систем се базира на концепт на интегративна распределбана моќ и го охрабрува мешаното етничко гласање.

## Системи на локална распределба во Југоисточна Европа

Босна и Херцеговина

Со оглед на комплицираната владеачка структура и локалната самоуправа во Босна е комплицирана. Државата територијално е поделена на локални единици, со тоа што некои од нив достигнуваат или се многу слични по својата големина со локални единици од други држави. Некои од десетте кантони како што се Горажде или Посавина имаат помалку од 50,000 жители и покриваат релативно мала територија. Регионот на Брчко со околу 70,000 жители –според пред воената општина- може да се споредува со една општина. Државата не е компетентна во справувањето и регулативата на локалните самоуправи, но единиците на локалната самоуправа се организирани на етничко/ кантонско ниво. Во Босна има 12 различни видови на локална самоуправа, десет од нив во Федерацијата (секоја кантона има свои соспствено право и локална власт) во Република Србска и во Брчко. И во Федерацијата и во Република Србска општините страдаат од недостаток на средства и честа и експесивна контрола и доминација на било која кантона во Федерацијата, или на етничко ниво во Република Србска.

Кантоните го имаат воведено најопсежниот и доста детален систем на распределба на локалната моќ во регионот, следеќи ги одлуките на уставниот суд. Во една одлука од 2000 година судот ги обврзува тентитетите ( во продолжение и кантоните) да се почитуваат сите три конституирани/ уставни нации ( Бошњациите, Хрватите и Србите) еднакво и ги признава сите специфични преференци кои се однесуваат на било која нација која не е спомената. Амандманите за етничките заедници од страна на Високиот Претставник во 2002 беа спроведени преку националната реформа на кантоните. Така сите кантони ги ставија во употреба јазиците на сите три нации и ги прифатија и двете азбуки, Латиницата и Кирилицата. Најпретставителната кантона, Горажде, ја претстави својата идеја за национални клубови кои ќе ги претставуваат по три пратеници во националното собрание. Овие клубови треба да изберат кандидатот за тројца членови на собраниското претседателство ( ако една нација не е претставен местото останува празно)<sup>1</sup>. Значајна дел од овој систем е тоа што избирачката нација има право да се повика на вето за одлуки со кои собранието ги крши виталните национални интереси според положбите дефинирани во уставот на Федерацијата ( како што се образованието, националните симболи) . Ако еден член на парламентарното претседателство го искористи правото на вето, тоа мора да биде подркано со дво третинско мнозинство од неговиот национален клуб. Ако сите членови на претседателството се утврдат на прекршување на националните интереси, мнозинството од сите во националните клубови е задолжкено да ја изгласа одлуката или законот. Во случај кога ветото е успешно спроведено, Уставниот суд на Федерацијата е одговорен да ги надмине недостатоците.<sup>1</sup> Традиционално, владата мора да биде претставник на популациската структура од основниот цензус од 1991.<sup>2</sup> Граѓанската администрација на кантоните, исто така мора да внимава на структурата на населението. Како резултат на тоа, кантоните на Федерацијата имаат институционализирано систем за распределба на моќта кои може да се најде на ниво на ентитет. Додека некои кантони по својата големина личат на општини, структурата на процесот на одлучување повеќе наликува на онаа на државно ниво или пак на некоја друга автономна област, со оглед и на тоа што кантоните имаат можност да изгласаат закони кои општината не ги донела. За крај, системот го направи процесот на одлучување во кантоните

неефикасен и гломазен и често претставниците од трите нации не можат да ги остварат своите права бидејќи недоволно бегалци се имаат вратено во регионите од кои биле протерани за време на војната. Тоа исто така доведе и до инклузија на граѓани од нациите кои предходно беа исклучени од јавната администрација во кантоните и власта.

#### б) Косово

Слично на Босна и Херцеговина, Косово го има еден од најприменуваните системи на распределба на моќ. Тука има два комитети во општинското собрание задолжени да ги претставуваат интересите на не доминантните општини и две институции на извршни ниво. Во Косово, локалната распределба на моќ во собранието доаѓа преку Комитет на заедници и Медијаторскиот Комитет. Комитетот на заедниците има мнозинство во кај општинските советници кои не доаѓаат од доминантната група од општината. Секоја заедница која што учествува во општината мора да биде претставена во комитетот. Комитетот внимава да нема дискриминација во работата на општината, вклучувајќи ги и вработувањата во неа и структурата на вработените во неа.<sup>1</sup> Вториот клучен орган е Комитетот за Медијација, во кого членуваат општински советници кои не се во другиот комитет и претставници од различни заедници кои не се мнозинство. Тој може да се активира по препорака на комитетот на заедниците кога тој верува дека правата на некоја заедница се прекршени. Препораката мора да биде одобрена од собранието, а во случај тоа да не реагира за прашањето одлучува централната власт. Во работата на општините постојат канцеларии на заедниците кои се грижат за еднаков пристап и против дискриминација на малцинските групи. Раководно тело на таа канцеларија е Борд на директори ( општинската власт) и тие се одговорни пред комитетот за заедниците.<sup>1</sup> Сите општини во кои живеат некои други заедници треба да изберат заменик претседател на општината кои ќе припаѓа на малцинската заедница. Системот кој теоретски е одлично замислен да гарантира и спроведува заштита и еднаквост практично се покажа дека не функционира така добро.

#### в) Србија

Во Србија инклузивноста на малцинските групи не е толку развиена како што е тоа пример со системите во Косово или Босна и Херцеговина. Според законот за локална самоуправа од 2002 година, надлежна институција за менаџирање на мултиетничките проблеми е Советот за Меѓуетнички Односи. Тој е поставен во општини во кој има една заедница, поголема од пет или сите малцинства кои заедно достигнуваат повеќе од десет проценти од населението. Советот ги претставува сите заедници кои се повеќе од еден процент од населението и работи на промоција на национална еднаквост, но исто така е одговорен за сите работи во општините поврзани со заштитата и спроведувањето на личните и колективни права на националните малцинства и етнички групи.<sup>1</sup> Општинското собрание е задолжено да одговори на апликациите и извештаите на советот во рок од 30 дена. Во спротивно, советот има право да иницира легална процедура

за оспорување на одлуката на општинското собрание или да поднесе жалба во Уставниот Суд.<sup>2</sup>

Предности и недостатоци на системот на локална распределба на моќ.

Овој систем не секаде е лесно да се постави. Често, условите може да бидат неповолни, или да го спречат поставувањето на овој систем или сериозно да ги намалат шансите за негово успешно функционирање. Може да се разликува помеѓу демографски фактори, на пример не постои доминантна група, потоа фактори во врска со предходни традиции, т.е. историја на конфликт наспроти историја на соработка, фактори кои се однесуваат на институциите, и фактори кои се однесуваат на други нивоа на власт.

Табелата подолу илустрира дел од факторите кои би помогнале или би го опструирале функционирањето на овој систем

Недостатоци	Предности
Недостаток од консензус	Традиција на локална соработка
Силно мнозинство и слабо малцинство	Нема мнозинство, се бара потреба за консензус
Раскол (економски ,социјален) кој влијае на идентитетот на групара	Силни идентитети или политичкички и социјални друштва
Сомнителни елити	Кооперативна политичка елита
Често насилство	
Распределбата на моќ е зависна од повисокото ниво на власт	Распределбата на моќ на локално ниво е независно од централната власт
Клима на конфликт или доминантна централизирана власт	Соработка и баланс со другите нивоа на власт

Табела 1: Недостатоци и предности на системот

Распределбата на моќ на локално ниво има бројни предности за разлика од истата на повисоко ниво, што треба да ја направи посебно значајна за поделените националности.

### 1. *Распределба на моќ на места каде што се лоцирани различности*

Локалната распределба на моќ ако се базира на заедници со големи разлики може да придонесе да се створи чувство за поделба на моќ на тоа ниво за разлика од повисоко ниво кога би имало помалку разлики.

### 2. *Промовирање на практични препораки преку тематски дискусии*

На локално ниво, главен акцент се става на теми со повеќе практична и конкретна природа за разлика од повисокото ниво на власт. Така има помала опасност на национално ниво така што таа национална агрикеност ќе влијае силно на сите прапања. Традиционално, сличностите на заедниците ги зголемуваат можностите за компромис.

### 3. *Распределба на моќ каде што луѓето се најмногу засегнати*

Често клучното искуство со владеачките авторитети за скоро сите граѓани (и малцински и мнозински) го стекнуваат на локално ниво. Централната власт често е далечна од секојдневните проблеми. Вакно е за сите граѓани да бидат вклучени во процесот на креирање политики на локално ниво, многу почесто за разлика од повисокото ниво. Особено во пост конфликтните региони, вербата помеѓу малцинствата и вратените беглаци се стекнува на ново само на локално ниво.

#### *4. Онаѓачки елитизам*

Распределбата на моќ генерално носи ризик да се развие во елититички механизам и да ги игнорира потребите на повеќето граѓански кооперации. Со префрлање на овој систем на локално ниво елитизмот се разводнува и станува поблизок до граѓаните.

#### *5. Редуцирање на концентрираната моќ и конфликти*

Колку повеќе моќ е концентрирана, толку е поголема борбата за неа и потешко е да се постави ефективен систем на распределба на моќ.

Од друга страна, различните искуства ни говорат за бројни потешкотии кои би можеле да помогнат со распределбата на моќ на локално ниво.

#### *1. Спроведување*

Системот за распределба на моќ е тешко да се спроведе, ако не постои локална желба за мулти-заедничка кооперација. Спротивно на државното ниво, бројни општини прават го прават функционалниот систем на поделба на моќ што потешко.

#### *2. Потврда на етничката припадност*

Локалниот процес на одлучување може да биде помалку засегнат и под помало влијание од припадноста на одредени групи за разлика од овој процес на централно ниво. As a result, power-sharing can reinforce the division between communities and result in local decisions being taken exclusively through the prism of ethnicity.

#### *3. Комплексност и бирократија*

Ако одлуките се предмет на постојана проверка, процесот на донесување на одлуки може да биде многу успорен. Следствено на тоа, барањата за еднаква застапеност може да се претворат во бирократска процедура.

#### *4. Не адресирани потреби на граѓаните*



Еднаквата претставеност и заедничкото носење на одлки може да не одговори на барањата на граѓаните. Можноста да се употребува еден јазик или достапни и отворени полициски сили, можат да бидат резултат на распределба на моќ само во одредени делови но не и во целост.



## Децентрализација и децентрализација во Македонија

---

**Децентрализација** – трансфер на надлежностите и одговорностите за јавните функции од централната власт на локалната самоуправа или квази-независни владини организации и/или приватниот сектор – представува комплексен и опсежен концепт. Треба да се разликуваат различни типови на децентрализација поради фактот што тие имаат различни карактеристики, политички импликации, и услови за успех.

### Типови на Децентрализација

Типовите на децентрализација вклучуваат политичка, административна, фискална.

### Политичка Децентрализација

Целта на политичката децентрализација е да им даде на граѓаните или на нивните избрани претставници повеќе моќ во процесот на донесување на одлуки од јавен карактер. Често пати таа е поврзана со плуралистичка политика и претставничка влада, но исто така може да ја поддржи демократизацијата преку можноста на граѓаните, или нивните претставници, да имаат поголемо влијание во формулацијата и имплементацијата на политиките. Подржувачите на процесот на политичка децентрализација поаѓаат од претпоставката дека одлуките донесени со поголема партиципација ќе бидат подобро информирани и порелевантни на различни интереси во општеството отколку оние донесени од страна на националните политички власти. Концептот претпоставува дека изборот на претставници од страна на локалните изборни надлежности им овозможува на граѓаните подобро познавање на нивните политички претставници од една страна, а во исто време и дозволува избраните претставници подобро да ги познаваат потребите и желбите на оние кои ги застапуваат.

Политичката децентрализација често пати бара уставни или законски реформи, развој на плуралистички политички партии, зајакнување на законодавството, создавање на локални политички единици, и поддршка за ефективни групи од јавен интерес.

Доколку локалната самоуправа и приватните организации сакаат ефикасно да ги спроведуваат функциите на децентрализација, тие мора да поседуваат адекватно ниво на приходи – кои ќе бидат прибрани локално или пак средствата ќе бидат трансферирани од страна на централната власт – како и легитимитет да одлучуваат за расходите.

**Фискалната децентрализација** може да има повеќе форми, вклучувајќи а) самофинансирање или поврат на трошоците преку такси за користење; б) кофинансирање или аранжмани на копродукција преку кои корисниците партиципираат

во давањето на услуги и инфраструктура преку учество со парични средства или труд; в) проширување на локалните приходи преку даноци на имот или даноци за трансфер на имот, или индиректни такси; д) владини трансфери кои вршат реалокација на општите владини приходи од собирањето на даноци од страна на централната влада на локалната самоуправа за општи или специфични цели; и е) овластување на општините да се задолжуваат и мобилизираат национални ресурси или ресурси на локалната самоуправа преку гарантирање на заемите. Во многу земји во развој локалната самоуправа или административните оделенија поседуваат правна можност да наметнуваат даноци, но обично даночната база е толку слаба, а зависноста од субвенции од централната власт голема, така да не постојат обиди со цел да го применат таквиот авторитет.

**Административна децентрализација** се стреми да се редистрибуира моќта, одговорностите и финансиските средства за обезбедување на јавните услуги помеѓу различни нивоа власт. Трансферот на одговорностите за планирање, финансирање и менаџирањето на одредени јавните услуги од централната власт и нејзините агенции на подрачните единици на владини агенции, подредените единици или нивоа на власт, полу-автономни јавни власти или кооперации, или месни, регионални или функционални власти.

Трите главни форми на административна децентрализација – деконцентрација, делегирање, и трансфер на надлежности – каде секоја од нив има различни карактеристики.

**Деконцентрација.** Деконцентрација – која често пати се смета како најслаба форма на децентрализација и најчесто применувана од страна на државите со унитарен карактер – го редистрибуира процесот на донесување на одлуки и одговорностите во поглед на финансирање и менаџирање помеѓу различни нивоа на централната власт. Може малку да ги помести одговорностите од централните власти во главните градови на оние кои работат во регионите, провинциите или месностите, или пак да создаде силни подрачни административни единици или локален административен капацитет под супервизија на министерствата на централната власт.

**Делегација.** Делегацијата е поекстензивна форма на децентрализација. Преку делегација централните власти трансферираат одговорност за донесување на одлуки и администрација на јавните функции на полу-автономни организации кои не се целосно контролирани од страна на централната власт, но сепак се одговорни пред неа. Владата делегира одговорности во случај кога таа оснива јавни претпријатија или корпорации, корпорации за регионален развој, или посебни единици за имплементација на проекти. Обично овие организации имаат голема дискреција во процесот на донесување на одлуки. Тие можат да бидат ослободени од ограничувањата кој постојат за регуларниот персонал во јавната администрација и можат да бидат во состојба директно да им наплаќаат на корисниците на нивните услуги.

**Трансфер на надлежности.** Третиот вид на административна децентрализација е трансферот на надлежности. Кога Владата трансферира дел од надлежностите и функциите, тие го пренесуваат органите за донесување на одлуки, финансирање, и менаџирање на квази-автономни единици на локална самоуправа со корпоративен статус. Трансферот на надлежностите обично ја префрлува одговорноста за услуги од јавен карактер на општините кои самите избираат Градоначалници и Советници, самите ги прибираат сопствените приходи, имаат независни органи и тела кои донесуваат инвестициони одлуки. Во систем каде постои трансфер на надлежностите, локалната самоуправа има јасни и правно признати географски граници во рамките на кои тие ја практикуваат власта и ги изведуваат јавните функции. Ова е оној вид на

административна децентрализација кој доведува до најголема политичка децентрализација.

### Најмалку 5 услови се битни за успешна децентрализација:

- децентрализацијата мора да ги спои, локалното финансирање и фискалните власти со одговорноста на доставувачите на услуги и функциите на локалната власт- така што локалните политичари ќе можат да снесат одговорност за нивните ветувања.
- локалната заедница мора да биде информирана за цената на услугите и можните опции за нивно функционирање така што одлуките кои ќе ги донесат се многу значајни.
- мора да постои механизам со кои заедницата ќе може да ги искаже своите карактеристики на обрзувачки начин на политичарите- така што повеќе луѓе ќе бидат заинтересирани да учествуваат
- мора да постои систем за пресметка кои ќе работи на принципите на јавно и транспарентно информирање со што ќе им овозможи на заедниците ефективно да ги мониторираат подвизите на локалната власт и да реагираат соодветно на тоа- така што политичарите и локалното раководство би биле поодговорни
- инструментите на децентрализацијата- правната и институционалната рамка, структурата на услугите кои се нудат на граѓаните и фискалниот систем- се дизајнираат со цел да ги подржат политичките цели.

Од 1976 до колапсот на комунизмот Македонија има 34 општини и релативно добро развиен систем на локална самоуправа каде што општините беа одговорни за голем број на работи на локално ниво, имаа буџетска автономија и добри извори на сопствени приходи. Во демократска Македонија правната основа за локална самоуправа беше донесена во 1991 година со првиот Устав. Уставот ги дефинира општините како основни единици на локална самоуправа и ги пропиша генералните принципи за организација, функционирање и финансирање на локалните власти, оставајќи деталите да бидат елаборирани со нови закони. Во 1995 година беше усвоен Законот за Локална-Самоуправа.

Иако законот усвоен во 1995 имаше импресивна листа на ингеренции кои требаа да ги вршат локалните власти/општините заради многу причини во реалност тие многу малку од тие ингеренции ги остваруваа. Во септември 1996 беше усвоен нов закон за територијална организација на Македонија при што беа создадени 124 нови општини наместо старите 34. Многу од општините беа премали да можат ефикасно да ги услужат граѓаните. Во 1997 Македонија го ратификува Европскиот Чартер за Локална Самоуправа и од тогаш се труди да го подобри системот на локално самоуправување. Во 1998 Министерството за Локална Самоуправа беше создадено и ги имаше следниве функции: мониторинг на развојот на локалната самоуправа и да препорача мерки за подобрување, мониторинг на територијалната поделеност во однос на правилната големина на општините, население и потреби и слично.<sup>4</sup>

Со формирањето на Министерството за Локална Самоуправа, во Македонија ефективно се започна со реформите во областа на децентрализација. Важноста на ваквиот процес беше/е двострана: да ги зајакне локалните демократски

---

<sup>4</sup> Да се види на страната на министерството <http://www.mls.gov.mk/default.aspx?id=2&sm=2>.

институции и претставници, и да изгради поефикасна јавна администрација, правејќи ја владата поблиска со народот. Како и да е, сеопфатниот процес на децентрализација се забрза со реформите договорени со Охридскиот Рамковен Договор. Во Договорот беше предвидено изградба на децентрализирано управување и правни (уставни, законски, подзаконски) измени во главно во три систематски области:

- *Трансфер на надлежностите* – Ревидираниот Закон за Локална Самоуправа кој ќе ја зајакне моќта на избраните локални власти и значајно ќе ги зголеми нивните надлежности [...] Зголемените надлежности ќе бидат во сферата на урбано планирање, заштита на природна средина, локална економско планирање, образование, социјална грижа, култура и здравство.<sup>5</sup> Трансферот на надлежности ќе се одвива во фази во неколку години.<sup>6</sup>
- *Територијална Организација* – Границите на општините ќе бидат ревидирани во рок од една година по пописот. Ревизијата на општинските граници ќе се врши со посредство на локалните и меѓународните фактори.<sup>7</sup>
- *Финансирање на општините* – Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа ќе биде донесен со цел да се обезбеди адекватен систем на финансирање со цел да бидат во можност општините да ги исполнат своите надлежности.<sup>8</sup>

Како што беше предвидено со Рамковниот Договор, ревидираниот Закон за Локална Самоуправа беше усвоен во Јануари 2002 година. Законот ги дефинира надлежностите на општините; организациите и работата на јавните институции во општината [...] механизмите за кооперација помеѓу општините и Македонската Влада; локалната самоуправа во месните заедници; заштита на локалната самоуправа; одредување на официјалните јазици во општините; и други прашања кои се од значење на локалната самоуправа.<sup>9</sup> Исто така, за имплементација на гореспоменатиот Закон, во текот на 2002 година беше направен попис на населението, кој представуваше солидна основа врз база на

---

<sup>5</sup> Види Охридски Рамковен Договор. (2001) Достапен на:

[http://faq.macedonia.org/politics/framework\\_agreement.pdf](http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf)

<sup>6</sup> Широк обсега на општинските одговорности се изнесени во Член 22 од Законот за Локална Самоуправа, кои вклучуваат: урбано планирање и договори за зони, заштита на природата и животната средина, локален економски развој, комунални активности, културен развој, во согласност со националната програма за култура, спорт и рекреација, социјална заштита и заштита на децата, основање на образовни институции, финансирање и менаџирање на примарно и секундарно образование во соработка со Централната Власт, организација на транспорт и храна за студентите и домувањето во студентските домови, здравствена заштита – менаџирање на системот на јавни здравствени установи и примарната здравствена заштита, превземање на мерки за заштита и спасување на граѓани и материјални добра во случај на војна, природни катастрофи и други незгоди, заштита од пожар преку локални пожарни, и супервизија на други активности кои произлегуваат од одговорностите на општините и други работи утврдени со закон.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Види Законот за Локална Самоуправа. (2002) Службен Весник на Република Македонија, бр. 5/2002. Достапен на <http://www.lgforum.org.mk/?jazik=2&id=02>

која беше направена ревизија на општинските граници. По пописот на населението, беше донесен нов Закон за територијална организација на локалната самоуправа.<sup>10</sup> Бројот на општини се намали од 123 на 84, вклучувајќи го и градот Скопје и неговите 10 општини. Сепак, 50-те општини кои не го задржаа општинскиот статус и функции пред да започнат реформите во областа на децентрализација се посебно слаби во споредба со 34-те кои одредено време служеа како регионални или главни урбани центри.

Слика 1: Мапа на Република Македонија со 85 општини



Ново концепираните општини со последната територијалната организација мора да бидат поефикасни, одговорни во поглед на приходите, одржливи и да докажат дека ќе бидат поблиску до граѓаните од било кога и да е.

Во согласност со Охридскиот рамковен договор, Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа беше донесен во 2004 година.<sup>11</sup>

*Извор:* Министерство за Локална Самоуправа на Република Македонија

Од правна гледна точка, реформите во поглед на децентрализацијата беа финализирани преку донесување на сите закони кои доведоа до промени во системот на локална самоуправа и префрлување на надлежностите за финансирање на единиците на локална самоуправа во поглед на прибирање на даноци и реалокација на средствата за финансирање на јавните услуги на локално ниво. За таа цел беа донесени следниве закони: Законот за Локална Самоуправа, Законот за Данок на Имот, Законот за Комунални Такси, Законот за град Скопје, Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа (Септември 2004 година).<sup>12</sup> Во Ноември 2004, Законот за Територијална Организација ја реорганизираше Македонија во 84 единици на локална самоуправа. Во најголемиот број на случаи новите општини беа исти со една или пак повеќе стари општини, освен општина Бутел која беше одделена од општина Чаир, и општина Аеродром која преходно беше во склоп на општина Кисела Вода.

<sup>10</sup> Законот за Територијална Организација на Единиците на Локална Самоуправа. (2004) Службен Весник на Република Македонија, бр. 55/2004

<sup>11</sup> Закон за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа, (2004) Службен Весник на Република Македонија

<sup>12</sup> Други закони кои се донесоа во 2004 и 2005 година, а со кои се регулираат функциите кои се во надлежност на општините беа: Законот за Градежно Земјиште, Урбано планирање, Јавни претпријатија, Комунални активности, Снабдување со вода и урбаните отпадни води, и Менаџирање со отпадот.

Неколку специфични закони кои се однесуваат на трансфер на надлежностите на општините беа исто така донесени. Згора на ова, како комплетирање на општата правна рамка за децентрализацијата, Владата превзема серија на мерки со цел да се подобрат клучните аспекти на овие реформи. Овие мерки вклучуваат прифаќање на оперативни програми, формирање на координативни тела помеѓу општините, планирање на активностите поврзани со децентрализацијата на среден и долг рок, потпишување на договори со Агенцијата за Државни Службеници (АДС) и Здружение на Единиците на Локална Самоуправа (ЗЕЛС). Листата на надлежности и функции на единиците на локална самоуправа вклучуваат многу важни одговорности од социјалниот сектор, како што се менаџирањето и финансирањето на примарното и секундарното образование, домови за згрижување на стари и изнемоштени лица, домови за деца без родители, предшколски установи и амбулантска здравствена заштита. Како и да е, постои експлицитно потврдување дека целосните одговорности во овие социјални сектори со тек на време ќе бидат постепено префрлени, каде во прво време единиците на локална самоуправа ќе ја превземат одговорноста за функционирањето и одржувањето на инфраструктурата, а подоцна и за персоналот.<sup>13</sup> Како што беше предвидено со Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа, процесот на децентрализација ќе се спроведува во две фази, каде првата фаза ќе започне во Јули 2005 година. Втората фаза ќе започне штом одредени предуслови ќе бидат исполнети од страна на општините. Поточно, само кога Општината:

- Поседува соодветен кадар и капацитет за финансиски менаџмент
- Показува добри финансиски резултат во своето работење во последните 24 месеци
- Редовно го информира Министерството за Финансии за добрите резултати, кои подоцна треба да бидат потврдени од страна на истото министерство
- Нема долгови кон добавувачите или други кредитори, над оние кои што се тековни плаќања, блок трансфери за плати на персоналот во градинките, домовите за стари лица, школите, музеите и други културни институции, институциите за примарна здравствена заштита ќе бидат дистрибуирани.<sup>14</sup>

Основниот принцип на фазниот пристап е да се следи постепен трансфер на надлежностите кој ќе оди паралелно со тоа како единиците на локална самоуправа ќе демонстрираат поголем капацитет да ги превземат овие одговорности, и соодветен трансфер на фондови врз принципот на еднаквост со цел да се обезбеди континуитет и ефикасност во извршувањето на овие

<sup>13</sup> Широк обзег а на општинските одговорности се изнесени во Член 22 од Законот за Локална Самоуправа, кои вклучуваат: урбано планирање и договори за зони, заштита на природата и животната средина, локален економски развој, комунални активности, културен развој, во согласност со националната програма за култура, спорт и рекреација, социјална заштита и заштита на децата, основање на образовни институции, финансирање и менаџирање на примарно и секундарно образование во соработка со Централната Власт, организација на транспорт и храна за студентите и домувањето во студентските домови, здравствена заштита – менаџирање на системот на јавни здравствени установи и примарната здравствена заштита, превземање на мерки за заштита и спасување на граѓани и материјални добра во случај на војна, природни катастрофи и други незгоди, заштита од пожар преку локални пожарни, и супервизија на други активности кои произлегуваат од одговорностите на општините и други работи утврдени со закон.

<sup>14</sup> Види Член 46 од Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа.

надлежности. Така на пример, во првата фаза на процесот на децентрализација грантовите обично се дистрибуирани до општините врз база на историските трошоци на институциите (школи, културни институции, домови за згрижување на стари лица) и покрај тоа што се применуваат и објективни критериуми (врз база на број на деца кај градинките). Во втората фаза наменетите грантови ќе бидат трансформирани во блок грантови.<sup>15</sup> Користењето на овие грантови ја зголемува дискрецијата на локалната самоуправа во трошењето на средствата, но не помеѓу сектори. Формулата за алокација на секторски блок грантови се прави од страна на одговорните министерства.<sup>16</sup>

Со двофазниот пристап во процесот на децентрализација, целта на Владата беше да се корегираат недостатоците во функционирањето на општините како и зголемување на нивниот капацитет да креираат одржлив локален економски развој преку користење на сопствени приходи. Затоа целта на процесот на децентрализација исто така подразбира трансфер на надлежностите на единиците на локална самоуправа во поглед на прибирањето на даноци и реалокација на средствата за финансирање на јавните сервиси на локално ниво. Преку реформата, општините ќе бидат финансирани од сопствени извори, грантови од Владата и други извори на средства, како и преку задолжување. Имотот, наследството и подароците, даноците од правата и продажба на недвижен имот, комуналните такси ќе станат сопствен извори на средства на локалната самоуправа.

Општините сега ќе бидат одговорни за поставувањето на висината на даноците, како и таксите и надоместоците за комунални услуги, како што се таксите за хотелско сместување, каде лимитите за максимум и минимум се одредени со законот за Даноци на Имот. Други извори на средства за општините вклучуваат и 3% дел од Персоналниот Данок на Доход кој го плаќаат граѓаните кои живеат во одредена општина (Закон за Занаетчиство, Службен Весник на Република Македонија бр. 62/2004).<sup>17</sup> Покрај сопствените извори на средства, Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа предвидува одреден број на грантови обезбедени од страна на Централниот Владин Буџет, како дополнителен извор на средства за општините: приходи од данокот на додадена вредност (ДДВ), блок грантови, наменски грантови, капитални грантови, грантови за делегирање на надлежности. 3% од прибраните средства по основ на ДДВ во одредена година се алоцираат на општините врз база на одредена формула за дистрибуција.

## Споделување на локалната моќ во Македонија

---

<sup>15</sup> Види Член 46 од Законот за Финансирање на Единиците на Локална Самоуправа (Службен Весник на Република Македонија бр. 61/2004).

<sup>16</sup> Општините треба да исплаќаат плати и компензации во примарното и секундарното образование, локалните културни институции, Градинките, Домовите за згрижување на стари лица, од општинскиот буџет. Законот предвидува блок грантови за финансирање на општинските активности во 4 сектори: образование, социјална политика и заштита на децата, културата и здравството.

<sup>17</sup> Попрецизно, 3% од персоналниот данок на доход на име плати на вработените, прибрани во општина во која истите се регистрирани како лица со постојано место за живеење, 100% од персоналниот данок на доход индивиди кои се занимаваат со занаетчиство, регистрирани дека дејноста ја вршат на територијата на општината.

Во Македонија, подобрувањето на локалната самоуправа беше главена компонента на Охридскиот Рамковен Договор од 2001 година, кој во 2002 година резултираше со нов закон за локална самоуправа. Следствено на ова, во било која општина каде што одредена заедницата, покрај доминантната, брои 20% се оснива Комитет за Меѓуетнички Односи каде што бројот на членови сразмерно е поделен во зависност од бројноста на заедниците кои живеат во општината (но не само од онаа заедница која брои повеќе од 20%). Комитетот е одговорен да подготвува мислења и препораки во поглед на односите помеѓу заедниците, каде општинскиот Совет е должен да ги зема во предвид овие мислења и препораки.<sup>18</sup> Понатаму, новиот закон предвидува дека одлуките кои се однесуваат на фундаменталниот карактер на општината и оние кои ги засегнуваат одделни заедници (како што е култура, користење на јазици, знамињата) бараат двојно мнозинство на мнозинството Советници и на оние кои ги заедно ги представуваат помалите заедници.<sup>19</sup> Таквиот механизам не само што ги обезбедува правата на помалите заедници – туку исто така дозволува членовите на Македонското мнозинство – доколку е малцинство во одредена општина – да може блокира одредени одлуки. Згора на тоа, сите јазици кои се зборат од страна на 20% од населението или повеќе го имаат статусот на официјален јазик заедно со Македонскиот.<sup>20</sup>



## **Македонскиот случај околу политичките права во мултиетнички заедници- Охридски рамковен договор**

---

### **Вовед: Охридскиот договор – праведна спогодба за консолидирање на земјата?**

Од осамостојувањето на Македонија до денес можеме лесно да согледаме дека државата не беше праведна во однос на интересите на Македонските Албанци. Кога ќе се погледнат барањата изнесени од политичките претставници на Албанците, можат да се изнајдат голем број вакви барања што сосема добро би одговарале во една праведна рамка на релации во една мултиетничка држава. Во изминативе десет години, главните барања на македонските Албанци кои станаа причина за спор со централната власт беа следниве: реформа на Уставот, поголема застапеност на Албанците во јавната администрација, универзитет на албански јазик и децентрализација на државните ингеренции. По

---

<sup>18</sup> Закон за Локална Самоуправа, 24.1.2002, Член 55

<sup>19</sup> Ibid. Член 41, Параграф 3

<sup>20</sup> Ibid. Член 90



осамосотојувањето типична беше општествените добра да се во главно во рацете на Македонците при што треба да се знае дека во сиромашна држава како нашава, општествените функции носат и економска сигурност.

Секако, беа спроведени реформи и беа постигнати подобрувања, така што во изминативе години се зголеми учеството на македонските Албанци во државниот сектор, Македонија воведо и квота на факултетите. Во таа смисла, беше донесен и закон со кој се дозволи приватно образование и на други јазици, освен на македонскиот јазик, а во 2001 година беше отворен тријазичен универзитет, финансиран со европски средства (на албански, англиски и на македонски јазик). Серија реформи и пракси на владеење воведени уште во времето на Глигоров и на СДСМ, беа во насока на подобрување на ситуацијата. Заради природата на нештата реформите беа бавни но и нецелосни. Доаѓањето на власт на ПДП-НДПА на Џафери, многу не ги смени работите, дури може да се каже дека на некој начин и ги влоши зошто новопечената Македонско Албанска елита ги занемари интересите на сонародници на сметка на личните интереси. На тој начин ем, Македонците едвај се решаваа нешто да сменат во системот, ем челниците на Македонските Албанци се забораваа мислејќи на сопствената благосостојба. Така вооруженото активирање на радикалните елементи кај Македонските Албанци со дирекната или индирекната поддршка на овој дел на населението пролетта 2001, може лесно да се разбере. Луѓево изгубија доверба дека придобивките ќе бидат и нивни, ним не им се чекаше веќе, поготово што Соборката на Север по пат на оружје се здобија со големи бенефиции.

Битно е да се спомене дека теориите и студиите во општествената психологија (social psychology) откриваат дека, од една страна сите луѓе имаат потреба да бидат дел од некоја група, а од друга страна, дека самовербата се постигнува преку споредување, но и со усвојување на стереотипи и омаловажување на другите групи, етноцентризам, фаворизирање на членовите на сопствената група и слично. Доколку се чувствува дека е сторена неправда спрема членовите на сопствената група заради неправедна дистрибуција на општествените добра во земјата, агесијата, насилничкото делување и предрасудите се зголемуваат кон членови на другата група. Се разбира дека ваквите деланија не можат да бидат оправдани, но важно е да разбереме меѓу другото кои се факторите кои ги потенцираат.

Со поголем сегмент од популацијата што ги оспоруваше самите темели на државата, Македонија - пред Рамковниот договор од 2001 година и последователното донесување на измените и на дополнувањата на Уставот од 1991 година - не можеше да има праведен политички систем и да ја консолидира својата демократија. Условите за стабилизирање на демократијата во Македонија беа исполнети дури по потпишувањето на Рамковниот договор од Охрид, од страна на сите релевантни политички партии во земјата.

Што пропиша Рамковниот договор? Основната цел на Охридскиот договор беше да се прифатат поплаките на албанската заедница, а притоа да се зачува унитарниот карактер на државата, на тој начин одговарајќи на загриженоста на

македонското мнозинство кое стравуваше од „федерализација“ на земјата и, на крајот, од нејзино распаѓање. Спогодбата предвиде серија политички и институционални реформи, осмислени така што ќе ги задоволат албанските барања за еднаков статус. Оттука, измените и дополнувањата на Уставот од 1991 година, базирани на овој договор, даваат јасна слика за правата на националните малцинства, а особено за правата на етничките Албанци. Во главните одредби спаѓаат следниве: измени и дополнувања кон Преамбулата на Уставот, институционализирање на гласањето со двојно мнозинство во Парламентот, зголемување на застапеноста на етничките Албанци во Полицијата и пропишување на употребата на албанскиот јазик во службените постапки. Другите одредби од Охридскиот договор го пропишуваат исполнувањето на голем дел барања што македонските Албанци ги покренуваа во текот на 90-тите години и воведуваат некои карактеристики на споделување на власта, како што е системот на двојното мнозинство, со што при донесувањето на клучните одлуки на Собранието се бара согласност од малцинствата претставени во Парламентот, потоа значителен степен на општинска децентрализација, правична застапеност на немнозинските заедници во јавната администрација, како и мерки за градење доверба со цел да се надминат непосредните последици од конфликтот во 2001 година.

### **Спроведување на Охридскиот договор во јавниот сектор: еднаква и правична застапеност на граѓаните**

Едно од клучните прашања опфатени со Охридскиот договор беше недоволната застапеност на македонските Албанци во јавната администрација (и во јавните претпријатија). Како највисок приоритет, Договорот го воспостави начелото на остварување на еднаква и правична застапеност во јавната администрација на национално и на локално ниво, како клучна реформа во јавниот сектор. Од правна гледна точка, правата на припадниците на заедниците, во светлината на принципот на правична застапеност на членовите на сите заедници при нивното вработување во телата на државната администрација и во другите јавни институции на сите нивоа, се загарантирани со член 8, став 1, алинеја 2 од Уставот, како и со следниве закони во кои беа внесени измени и дополнувања со имплементацијата на Охридскиот договор: Законот за државните службеници, Законот за работните односи и Законот за јавните претпријатија. Понатаму, во насока на успешно спроведување на начелото на правична застапеност, беа извршени измени и дополнувања на неколку други закони, меѓу кои и на Законот за работните односи, Законот за јавните претпријатија, Законот за основното образование, Законот за средното образование, Законот за стандардот на учениците и на студентите, Законот за јавниот обвинител, Законот за судовите и Законот за државните службеници.

Пред реформите иницирани со Охридскиот договор, во јавната администрација, во голема мера, (а) немаше доволна застапеност, но и (б) немаше доволно чувство за потребите на малцинствата. Барањата во однос на праведната и правичната застапеност имаат за цел да го зголемат процентот на застапеност во државната служба. Каква беше реалноста пред Рамковниот договор?

Припадниците на немнозинските групи, а особено Албанците во Македонија, беа недоволно застапени во јавниот сектор, особено во чувствителните делови на јавната администрација, како што е Полицијата, каде што во текот на 90-тите години бројката на Албанците беше многу мала. Според расположливите податоци, Албанците пополнуваа само околу 7 проценти од работните места во јавниот, мешовитиот и во корпоративниот сектор на вработување. На сличен начин, во овој сектор беа недоволно застапени и повеќето други малцинства, особено Турците и Ромите. Наспроти ова, Албанците и другите заедници беа премногу застапени во приватниот бизнис, делумно како одговор на ниската стапка на вработеност во јавните сектори. Причините за ваквиот тренд се повеќекратни и не би можеле да се припишат само на дискриминацијата. „Поседувањето“ на државата и на нејзината администрација од страна на Македонците го направи вработувањето во јавната администрација неатрактивно за Албанците, кои исто така мораа да стравуваат од тоа дека ќе бидат избегнувани од својата заедница. Како последица на ова, Албанците првенствено бараа вработување во приватниот сектор.

Оттука, клучен аспект на Рамковниот договор е барањето „да се обезбеди еднаква и правична застапеност на заедниците.“ Со тоа станува очигледна решеноста на Владата во насока на целосно почитување на принципот на недискриминација и на рамноправен третман за сите граѓани. Овој принцип особено се применува при вработувањата во јавната администрација и во јавните претпријатија, како и во однос на пристапот до јавните информации за тековните деловни активности. Во врска со конкретни членови, како на пример начелата од Рамковниот договор, и со цел да се оствари поефикасно и побрзо спроведување на Рамковниот договор, Владата на Република Македонија формираше посебни тела за координирање и за следење на активностите и на конкретните остварени цели.

Во однос на делот „Недискриминација и правична застапеност на припадниците на немнозинските заедници“, Владата на Република Македонија формираше тела на кои им е доверена задачата на координирање и следење на остварените подобрувања во делот на правичната застапеност на припадниците на недоволно застапените немнозински заедници во јавната администрација и во јавните претпријатија:

- *Комитет на министри*, надлежен за следење и за координација на активностите кои имаат за цел да ја подобрат правичната застапеност на припадниците на немнозинските заедници во јавната администрација и во јавните претпријатија, и
- *Координативно тело* за изготвување на Оперативна програма за подобрување на правичната застапеност на припадниците на немнозинските заедници во јавната администрација и во јавните претпријатија.

Рамковниот договор ги утврдува временската рамка и формите за забрзана обука и вработување на припадниците на етничките заедници во државната администрација. Во првиот период, главен акцент беше ставен на подобрувањето на правичната застапеност во Полицијата и во Армијата на Република Македонија.

Оттука, Владата особено се фокусираше на вработувањето на Албанците и на припадниците на другите заедници во полициските сили, со цел Полицијата генерално да го рефлектира составот и дистрибуцијата на населението во Македонија. Правната основа за подобрување на состојбата со

правичната застапеност на припадниците на заедниците во полицијата се наоѓа во измените и дополнувањата на Уставот и на актуелното законодавство во делот на внатрешните работи: Законот за внатрешните работи, Законот за државните службеници, како и во соодветните одредби од Рамковниот договор. Меѓународната програма реализирана од страна на Министерството за правда на САД, а потоа и од страна на ОБСЕ, обезбеди обука за над 1.000 нови полицајци од малцинските заедници, со што значително се зголеми учеството на Албанците и на другите заедници во полициските сили. Имавме појдовна точка од околу 2,5 проценти Албанци вработени во Министерството за внатрешни работи во 2001 година.

Министерството за внатрешни работи и натаму ги насочува своите активности кон забрзување на спроведувањето на одредбите содржани во Охридскиот рамковен договор, што би требало да резултира со правична застапеност на припадниците на немнозинските заедници во секој сегмент од Министерството. Министерството го забрза процесот на вработување на припадниците на немнозинските заедници во Република Македонија првенствено преку распишување на јавни конкурси за прием на полициски кадети и за вработување на државни службеници, при што приоритет им се даде на лицата кои се припадници на заедниците, како и преку вработување на лица за оперативни работни места во одделенијата на Министерството за внатрешни работи. Во текот на 2005 година, во Министерството за внатрешни работи ќе се вработат вкупно 84 лица од албанската заедница, во согласност со владиниот проект за правична застапеност (*PACE*), финансиран од КАРДС-програмата за 2002 година. Од Министерството за одбрана ќе се префрлат вкупно 574 лица, од кои 165 се припадници на албанската заедница. Заедно со претходно споменатите нови вработувања и трансфери, во 2005 година во Министерството за внатрешни работи ќе има 13.120 вработени, од кои 1.908 ќе бидат припадници на албанската заедница, т.е. албанската заедница ќе биде застапена со 14,5%.

Треба да се одбележи фактот дека од 2001 година досега, вработувањето на Албанците отиде подалеку од директните барања пропишани со Рамковниот договор. На пример, Армијата беше изземена од какви било барања во однос на правичната застапеност, но започна да вработува Албанци во бројка поголема од онаа пред конфликтот. Правната основа за изготвување на плановите и на програмите за остварување на правичната застапеност на припадниците на заедниците во Министерството за одбрана се наоѓа во актуелното законодавство во делот на одбраната, односно во Законот за одбраната, Законот за служба во Армијата на Република Македонија, Законот за државните службеници, како и во Националниот безбедносен и одбранбен концепт, Стратешкиот одбранбен преглед на Република Македонија (прва, втора и трета фаза) и во одредбите од Рамковниот договор. До 2004 година, учеството на македонски Албанци во бројката на армиски офицери достигна 5 проценти (68 лица); 18 проценти армиски подофицери (390), и 10 проценти (796) од вкупниот армиски персонал. Се очекува дека во текот на 2005 година овие бројки ќе се зголемат, при што учеството на македонските Албанци во бројката на армиските припадници би било 6% (90), а во вкупниот број армиски подофицери - 20% (355), додека учеството во вкупната бројка на армиски персонал би било 11.5% (875), при што дефинирана цел на Владата е до 2007 година да воспостави вистинска пропорционална застапеност, која ќе го одразува етничкиот состав на земјата.

По подобрувањето на правичната застапеност во безбедносните сили, акцентот беше ставен на правичната застапеност во администрацијата и во јавните претпријатија. Во февруари 2003 година Владата ги усвои Основите за изготвување програма за подобрување на правичната застапеност на заедниците во јавната администрација и во јавните претпријатија. Во април 2003 година беа усвоени дополнителни мерки за подобрување на правичната застапеност на заедниците во јавната администрација и во јавните претпријатија, а во врска со зајакнувањето на преведувачките капацитети, отворањето двојазични работни места, анализата на слободните работни места во рамките на администрацијата и со програмите за подготвителна обука за работа во јавната администрација, како и со активностите на јавната комуникација. Во рамките на програмата *PACE* (дел од *KARDC*-програмата, финансирана од ЕУ), беше организирана обука за 600 кандидати од немнозинските заедници, за работни места и задачи во рамките на телата на државната администрација. Првата група кандидати беше вработена во декември 2004 година и во јануари 2005 година, а втората група во 2005 година.

Член 2 од Законот за измени и дополнувања на Законот за државните службеници ја воспоставува обврската за усвојување на годишни планови за правична застапеност на заедниците. Во годишните планови се анализираат актуелните состојби во телата (бројката и процентуалната застапеност на припадниците на заедниците во вкупната бројка вработени, како за вработените со статус на државни службеници, така и за другите вработени во споменатите тела), плановите за вработување, програмите за професионален развој и за обука и се дава оценка на фискалните импликации сврзани со претходно споменатите активности. Ова значи дека покрај уставното начело за рамноправен пристап до работните места и принципот за наградување според заслугата, при вработувањето на државните службеници, покрај критериумите на експертиза и компетентност, се применува и начелото на правична застапеност на граѓаните од сите заедници, и тоа на сите работни места дефинирани со Законот за државните службеници. Јавните конкурси за вработување на државни службеници ги објавува Агенцијата за државните службеници, најмалку во два дневни весника, од кои едниот се објавува на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои употребуваат друг службен јазик, освен македонскиот.

Според состојбата од декември 2004 година, етничкиот состав на вработените кои се плаќаат од државниот буџет е следниов: Македонци 56.871 лице (80%), Албанци 10.294 (14,54%), Срби 1.172 (1,66%) Турци 928 (1,31%) и други 1.336 (2%).<sup>3</sup> Од декември 2002 година се вработени уште 2.130 (2%) Албанци, кои примаат плата од државниот буџет. Се зголеми и бројката на Турци, Роми, Власи и на Бошњаци, а бројката на Срби опадна за 33 лица. И во јавниот сектор, односно во здравствените институции, подобрувањето во бројките на вработени лица од немнозинските заедници е, исто така, очигледно. Со споредба на состојбата од 31 октомври 2004 година и онаа од 2002 година, може да се забележи дека бројката на етнички Албанци се зголеми за 348 лица.

### **Тешкотии сврзани со спроведувањето на Охридскиот договор во јавниот сектор: еднаква и правична застапеност на граѓаните**

---

<sup>3</sup> Погледнете ги податоците од Глава I, Политички критериуми, „Одговори на Република Македонија на Прашалникот од Европската унија“, стр. 396.

Со реформите на јавната администрација, во согласност со принципот на правична застапеност, македонските власти го спроведуваат концептот на афирмативно дејствување во меѓународното право, обично нарекуван „специјални мерки“. Проблемите сврзани со овие мерки се опишани во поглавјето 4.

### **Заклучок**

Македонскиот пример покажува дека доколку малцинската група не остварила еднаквост во јавниот сектор и е маргинализирана од страна на државната администрација, проблемите на демократската консолидација во едно мултиетничко општество се сериозни. Ваквата маргинализација што може да доведе до етнички тензии и конфликт, може да се реши со сèопфатна програма на мерки чијашто цел ќе биде брзата интеграција на припадниците на „проблематичната“ заедница во матичното општество, особено во секторот на јавната администрација. Успешното спроведување на специјалните мерки, од типот на афирмативното дејствување, за маргинализираното малцинство е гаранција дека Македонија нема повторно да се соочи со меѓуетничкиот конфликт. Македонската најдобра практика (best practice) претставува новина во европски контекст и може да се реализира и во други земји кои се соочуваат со етнички поделби во контекст на статусот на малцинското население. Освен тоа, во овој случај е битно да се напомене дека опишаната најдобра практика може да создаде позитивна клима за реформи во другите области, што ќе доведе до остварување на националните долгорочни цели за развој. Паралелно со прифаќањето, на поголемата улога на немнозинските заедници од страна на поширокото општество, со идните реформи треба да бидат опфатени и другите маргинализирани групи во Македонија, кои не се етнички заедници, како лицата со посебни потреби или хомосексуалците, а како резултат на тоа би се подобрил и нивниот статус во општеството.

Да рекапитулираме: реформата на македонската јавна администрација се сметаше за суштествена затоа што кај албанската заедница требаше да се зголеми чувството на косоопственост на државата. Меѓутоа, самата реформа е оптоварена со тешкотии, како што се проблемите својствени за специјалните мерки за малцинските групи, и - што е уште поважно - со општите економски тешкотии на земјата и со потребата јавната администрација да се редуцира, а не да се зголемува. Напорите за остварување на правичната застапеност се проценети како најскап аспект од охридските реформи.<sup>9</sup> Затоа, македонските креатори на политиките при спроведувањето на одредбите од Охридскиот рамковен договор треба да ја имаат предвид глобалната дискусија и пракса во однос на афирмативното дејствување, чијашто цел е остварувањето правична застапеност за припадниците на немнозинските заедници.

---

<sup>9</sup> Извештај за трошоците од имплементацијата на Рамковниот договор, стр. 14-16 (12 февруари, 2002 година). Може да се најде на: [http://www.seerecon.org/macedonia/documents/fa\\_implementation\\_cost.htm](http://www.seerecon.org/macedonia/documents/fa_implementation_cost.htm)