

Центар за истражување и креирање политики



КРАТКА АНАЛИЗА БР. 1

**МАКЕДОНСКАТА ЕТНИЧКА ПОЛИТИКА ПО
ОХРИДСКИОТ ДОГОВОР-ПРАШАЊЕТО НА НОВИОТ
ЗАКОН ЗА ГРАНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

9 август, 2005
Скопје, Македонија

Центар за Истражување и Креирање на Политики (ЦИКП) е независен и непрофитен истражувачки институт настанат како резултат на потребата од независни, темелни и точни истражувања во областа на применетите (јавните) политики. ЦИКП подготвува анализи и го набљудува процесот на креирање политики во Македонија. Со своите истражувања и објективни анализи базирани на факти и теренски истражувања Центарот се стреми да покрене дебата околу битни социо-економски прашања за Македонија. ЦИКП се состои од група на експерти од земјата, како и надворешни соработници од повеќе Европски земји. Експертите се образовани и имаат искуство во разни области како на пример- политикологија, право, економија, меѓународни односи, и социологија.

ЦИКП цели кон пополнување на јазот помеѓу законските решенија и јавните политики и реалната ситуација преку конкретни анализи како и лобирање (advocacy) на истите. Областите во кои членовите на ЦИКП моментално работат се следниве:

- а) Социо-економски Развој на Општините
- б) Истражување на Македонската Политичка Сцена преку Студии на Јавното Мнение т.н., Студии Пред и После Избори (national election studies на Универзитетот во Мичиген)
- в) Истражувања во Здравството и Здравствената Заштита (финансирање, рационализација на здравствените услуги, и т.н. quality assurance)
- г) Социјално Осигурување (пензиски системи)
- д) Добро Владеење (мониторинг на децентрализацијата на локално ниво)
- ѓ) Градење на Капацитети на НВОа, групи на граѓани и професионални организации преку тренинзи за тоа како се вршат истражувања на јавните политики (policy analysis).
- е) Евроинтегративни процеси
- ж) Евалуација на ефикасноста на јавните политики/регулативите/законите

Сметаме дека подготовката на студии на случај за Македонските социо-економски проблеми на микро ниво ќе го помогне процесот на креирање на добри односно квалитетни јавни политики. Исто така, убедени сме дека е повеќе од потребно да се работи на евалуација на јавните политики во различните сектори за истите да бидат подобрени и поблиски до потребите на граѓаните.

Our Partners

European Stability Initiative

The German Marshall Fund of the United States of America.

Libertas Institute

Olof Palme International Center

Foundation Open Society Institute Macedonia

Journal of Southeast European Politics

Вовед

Овој документ ќе ги разгледува неодамнешните политички настани во Македонија во врска со имплементацијата на Охридскиот договор во сферата на развојот на децентрализираната влада и со посебно внимание посветено на настаните околу референдумот за ново-усвоениот Закон за територијална поделба. На 3-ти септември 2004 година македонскиот Парламент ја усвои одлуката да одржи референдум на 7-ми ноември. Во случај на успех, референдумот, инициран од Светскиот македонски конгрес во почетокот на 2004 година, ефективно би го поништил ново-усвоениот Закон за територијална поделба, градот Скопје и финансирањето на единиците за локална самоуправа и би го вратил status quo ante на 123-те општини. Новиот закон го намали бројот на општини на 84. Свикувањето на референдумот исто така предизвика и одложување на локалните избори, кои и пред тоа беа одложувани и презакажувани за 21-ви ноември, а сега според законот закажани за 31-ви март 2005 година. Законот за територијална поделба беше дел од пакетот закони потребни за обезбедување на процесот на децентрализација кој беше означен како клучна компонента на Охридскиот рамковен договор од 2001 година. Меѓународната заедница изрази загриженост за потенцијалното влијание што референдумот би го имал врз охридскиот процес и на меѓуетничките односи воопшто.

Изработка на закон на Балкански начин

Изработката на Законот за границите на локална самоуправа не беше транспарентна и немаше одобрение од јавноста. Всушност, три партии, членови на Владината коалиција (Социјал-Демократскиот Сојуз на Македонија (СДСМ), Демократската Унија за Интеграција (ДУИ) и Либерал-Демократската Партија (ЛДП)) се согласија за главните принципи на Законот за територијална поделба без транспарентност и поддршка од јавноста. Партиските разговори помеѓу коалиционите партнери СДСМ и ДУИ за

пераспределба на 123-те општини на локална самоуправа во Македонија беа одржани во јуни 2004 година во туристичкиот центар Маврово. Македонските медиуми објавија дека не биле поканети експерти за децентрализација, јавна администрација и граѓани да учествуваат во разговорите. По првата средба на коалиционите партнери стана јасно дека дискусијата за територијалната пераспределба ќе остане зад затворени врати. Наместо да се заложи за транспарентност и јавна дискусија, меѓународната заедница го одобри ова пазарење на високо ниво со барање за побрзо решение на случајот. Претставникот на ЕУ во Македонија, Шина Томсон изјави дека била во постојан контакт со коалиционите партнери и дека давала совети кога тие биле потребни, но „се е во рацете на владеачката елита.“ На прашањето за коментар на затвореноста и нетранспарентната природа на дискусијата, портпаролот на ЕУ кажа дека „тие (коалиционите партнери) се избраните претставници од страна на народот.“^[1]

Кога политичките партии конечно постигнаа компромис за новите територијални граници, јавното мнение беше вцашено од недемократскиот процес на преговарање. Многу политиколози и експерти сметаат дека новиот закон за границите на општините (Закон за територијална поделба) не оди во прилог на напорите за демократизација на Македонија и е всушност контрадикторен со одредбите на Охридскиот рамковен договор. Локалните невладини организации брзо реагираа на ограниченоста на дебатите и авторитарната одлука за процесот на децентрализација. На пример, аналитичарите од Центарот за истражување и креирање политики (ЦРПМ) објаснија дека законот е донесен без:

- Широка јавна дебата за новите територијални граници на општините;
- Консултации со локалните службеници организирани во Заедници на единиците за локална самоуправа (ЗЕЛС)
- Земање превид на мислењата на странските и домашните експерти;
- Земање предвид на волјата на народот, посебно игнорирајќи ги жалбите на 41 општина за повторно разгледување на границите на општините;
- Земање предвид на позицијата на опозиционите партии;

- Земање предвид на член 3, став 2 од Охридскиот рамковен договор кој гласи дека „ревизијата на општинските граници ќе се врши од страна на локалните и национални власти со меѓународно учество.“^[2]
- Земање предвид дека Македонија е потписник и ја има ратификувано Европската повелба за локална самоуправа во која стои дека „промените на границите на локалната самоуправа не смее да се прави без претходна консултација со локалните власти, по пат на референдум кога тоа е предвидено со статутот.“ (член 5).^[3]

Македонскиот хелсиншки комитет „потсети“ дека децентрализацијата треба да ги задоволи потребите и интересите на граѓаните, дека „треба да започне и да заврши со активно учество на граѓаните и со нивна слободна волја.“ Слична порака стигна и од група граѓански невладини организации, кои изразија загриженост за авторитарниот начин за донесување на одлука за процесот на децентрализација. Организациите изјавија:

„Процесите кои резултираа со предлог за територијална поделба на локалната самоуправа во Републиката беа нетранспарентни, без почитување на принципите на учесниците, без присуство на јавноста, без отвореност и искреност кон граѓаните кои се неопходни при вакви клучни промени.“ (Македонски центар за меѓународна соработка, et al 2004).

Понатаму, конкретните одлуки, како што е онаа да се зголеми градот Скопје со вклучување на Сарај и Кондово што прави 21% албанското население во главниот град и вклучувањето на околните албански села во Струга со што Албанците стануваат мнозинство во општината, се во директна спротивност со советите на експертите за организацијата на општините, кои сметаат дека припојувањето на околните села кон градовите го гуши развојот на селата.^[4] Планот за општина Кичево која во 2008 година треба да се зголеми со вклучување на околните албански села е исто така непрактичен според мислењата на експертите за децентрализација кои ги потенцираа непродуктивните резултати од припојување на популација од 30 000 луѓе на град со исто толкава популација.

Експертските мислења исто така посочија дека 7 општини во Македонија се зголемени во толкава мера што тоа сериозно ја загрозува можноста за активно учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки.^[5]

Постојат случаи кога се чини дека етничките односи се единствениот фактор кој влијаел на одлуките за границите на општините и кои не ги задоволиле критериумите на општинските единици поставени од самиот Закон за децентрализација. Во 13 такви случаи, условот дека општината мора да има повеќе од 5000 жители како би можела да обезбеди доволно економски, финансиски и човечки ресурси за извршување на своите потреби, е очигледно неисполнет. И на крај, имаше и жалби за менување на општинскиот статус на некои општини кои и покрај тоа што имаат капацитет да функционираат како такви, ја изгубиле својата автономност со цел да се промени етничкиот состав на други единици.^[6]

Најконтроверзни прашања и реакции на јавноста

Најконтроверзните прашања во законот беа предложените нови граници за општините Струга, Кичево и Скопје. Суштината за новите граници на Струга и Кичево од една страна и Скопје на друга се слични, но сепак различни. Македонците се загрижени дека ќе им биде ускратен пристапот до јавните ресурси штом Струга и Кичево станат општини со албанско мнозинство. Примерите на Гостивар и Тетово се доволни за да ги подгрејат стравовите на македонците во Кичево и Струга. Во Тетово, по демократизацијата на земјата во 1991 година, локалната власт беше превземена од страна на тетовските Албанци и *сите* Македонци кои беа на раководни места во јавните институции во градот беа заменети со етнички Албанци. Слична беше ситуацијата и со филијалите на министерствата и другите централни органи. Македонците од регионот се плашат дека доминацијата на Албанците во јавниот сектор ќе ја направи нивната економска ситуација опасна и ќе ги примора да емигрираат во Скопје или во странство. Од друга страна пак, локалните Албанци се загрижени дека ако границите од 1996 година се задржат, областите каде што тие масовно

живеат во големи броеви како во Зајас и Велешта, ќе останат неразвиени и без пристап до јавните ресурси.^[7]

Скопје, од друга страна, е главен град и прашањето за двојазичност ги засега како пристапот до јавни ресурси и услуги на мајчин јазик, така и симболичниот статус на градот. Македонците се плашат не само од тоа дека градските ресурси ќе се трошат за пружање услуги на албански јазик, туку исто така и од губењето на македонскиот идентитет на главниот град. Главниот град има важно симболично значење за двете групи и иако скопските албанци немаат 20% пристап до јавните ресурси на својот мајчин јазик, тоа е важно прашање за изградба на нова реалност во Македонија базирана на Охридскиот рамковен договор.

Македонската јавност беше испровоцирана и масовно ја поддржа иницијативата на Светскиот македонски конгрес за одржување на референдум за новите граници на општините. Иницијативата исто така беше поддржана од главната опозициона партија ВМРО-ДПМНЕ. Оваа партија организираше серија протести од кои најголемиот беше одржан на 27-ми јули во Скопје каде што околу 20 илјади луѓе се собраа за да се спротивстават на предлогот за територијална распределба. Всушност, граѓани од сите слоеви на општеството ги изразија своите негативни ставови во врска со предложените промени на границите на општините и 41 општина од 123-те општински единици организираа локални референдуми јасно изразувајќи ја својата волја за зачувување на границите на локалната самоуправа и незадоволството од новиот закон. Дури и општините населени од македонски Албанци и македонски Турци одржаа референдуми за ова прашање.

Референдумите кои се противеа на новиот закон беа успешни во општина Лабуништа, главно населена од Албанци, Македонци (главно Македонци Муслимани) и Турци, општина Центар Жупа, општина каде што мнозинството се изјаснуваат како етнички Турци, со многу Македонци и Албанци (оваа општина масовно (95%) гласаше против распределбата на општина Дебар), општина Ростуше (каде што граѓаните гласаа против спојувањето со Маврово, Градоначалникот Дурмиши го опиша новиот закон како одлука донесена

„набрзина“ и без „доволна аргументираност.“). Локалните Албанци од Неготино-Полошко, Џепчиште и Боговиње го изразија своето незадоволство со новиот закон преку јавна непослушност со блокирање на локалните патишта. Разочарувањето на етничките Турци во општините Врапчиште и Бањица е исто така евидентно. Сите овие примери јасно покажуваат дека противењето на законот за распределба не беше базирано на етничка основа туку дека има локални и мулти-етнички димензии.

Реакции на меѓународната заедница и пропаѓањето на референдумот

Меѓутоа меѓународната заедница беше на друго мислење. Со оглед на тоа дека многу зависеше од новиот закон и можноста ситуацијата да стане критична ако се одржи успешен референдум што de facto би го вратил status quo ante, меѓународната заедница се обиде да влијае врз резултатите. Европската Унија не можеше директно да го критикува основното демократско право за одржување на референдум, но затоа побара од граѓаните да размислат за поврзаноста на пристапувањето на Македонија кон ЕУ и имплементацијата на договорот со референдумот. Можноста за успешен референдум беше пренесена како чекор назад во спроведувањето на договорот и, соодветно, чекор подалеку од европската интеграција. Оттаму, додека Македонците го имаа изборот да излезат и да гласаат на референдумот, според претставниците на ЕУ, дилемата пред граѓаните беше интеграција или изолација, а при второво сценарио Македонија би се свела на изолирана „црна дупка“ заедно со Албанија, Косово и Србија и Црна Гора.^[8] Со користење на поддршката од ЕУ и употребата на реторичкото прашање за изборот помеѓу минатото и сегашноста, интеграцијата и изолацијата, Владата ја промовираше идејата дека прашањето на референдумот „не заслужува одговор“^[9] и ги притискаше граѓаните да не гласаат на референдумот.

Ставот на Соединетите Американски Држави беше во согласност со декларациите на ЕУ. Постар американски дипломат предупреди дека одбивањето на новата територијална поделба во Македонија би „било против зборовите и духот на рамковниот договор.“^[10]

Американскиот заменик државен секретар за политички прашања Марк Гросман беше поддраматичен, изјавувајќи дека претстоечкиот референдум е „избор помеѓу минатото и иднината.“^[11] Употребувајќи го методот на „морков и прачка“ во прилог, САД исто така ветија 9,5 милиони долари за помош и реализација на програмата за децентрализација на Македонија.^[12]

И покрај напорите на меѓународната заедница и Владата да влијаат на гласачите, резултатите на неколку анкети спроведени преку медиумите за референдумот покажаа дека општото расположение кај граѓаните е дека тие би гласале и референдумот би успеал. Телефонската анкета на Брима-Галуп покажа дека 63% од граѓаните би гласале и од нив 74% би гласале за повторно воспоставување на законот од 1996 година за територијалната поделба. Од учесниците во анкетата, 47,8% сметале дека референдумот ќе успее, додека 33% верувале дека тој ќе пропадне. Истражување помогнато од СДСМ покажа дека од 1200 испитаници, преку 50% би го поддржале референдумот и дека мнозинството би гласало во корист на повторно воспоставување на законот за територијална поделба од 1996 година (глас „за“). Трета анкета објавена во „Време“ покажа дека 64,6% од испитаниците одговориле дека би учествувале во референдумот додека само 51,4% би гласале „за“. Овие анкетни резултати кои покажуваат дека општата тенденција била за учество и гласање „за“, треба да се гледаат од аспект на тајмингот, посебно со стартот на заедничката про-референдум кампања на македонската опозиција и Светскиот македонски конгрес.

САД, можеби загрижени од овие анкети, ја признаа Македонија под нејзиното уставно име - Република Македонија, само два дена пред одржувањето на референдумот. Признавањето од страна на една од највлијателните членки на ООН под уставното име беше протолкувано како знак дека останатите ќе го следат примерот на САД и беше проследено со еуфорија меѓу македонските граѓани. Администрацијата на Буш го објасни признавањето како чекор кон „стабилизација“ на земјата и правилно предвиде дека тоа значително ќе ги намали шансите за успех на референдумот. Многу политички аналитичари тврдат дека најголемото влијание на однесувањето на гласачите беше

одлуката на Владата на САД да ја признае Македонија под нејзиното уставно име пред самиот референдум. Меѓународната заедница беше директно одговорна за драстичниот пад на ентузијазмот кај македонците да гласаат на референдумот. Оттаму, само 436 202 од 1 709 536 граѓани излегоа да гласаат на 7-ми ноември 2004 година, и 50+1% мнозинството потребно за прогласување на валидност на референдумот ни одблиску не беше постигнато. ЕУ и САД ја фалеа „мудроста“ на македонските граѓани што се воздржале од учество во референдумот и ја вратиле Македонија на патот кон Евро-атлантската интеграција и стабилизација.

Заклучок

Децентрализацијата е еден од главните инструменти на демократијата за заштита на човековите права и слободи. Да се осигураат способни единици на локална самоуправа во Македонија, принципот на децентрализација, беше поддржан од Законот за локална самоуправа, Законот за финансирање на локалната самоуправа, Законот за територијална поделба на локалната самоуправа. Законот за локална самоуправа беше насочен кон трансфер на надлежностите на локалната самоуправа над вообичаените аспекти од јавниот живот (поправање на патиштата, канализацијата, уличните светилки итн.) и вклучување на надлежности од сферата на образованието, културата, здравството и животната средина. Од друга страна, Законот за финансирање на локалната самоуправа требаше да пружи можности за остварување на овие нови функции преку фискална децентрализација и редистрибуција. Улогата на Законот за територијална поделба требаше да биде разгледан во овој контекст и неговата цел требаше да биде регулацијата на обемот и конфигурацијата на општините со цел да се обезбеди нивниот капацитет потребен за извршување на нивните функции.

Децентрализацијата во Македонија требаше да ги земе предвид економските, географските, инфраструктурните и критериумите за можност за развој. Во Македонија, овие критериуми беа засенети од етничките проблеми и политичките договори помеѓу

коалиционите партнери. Од првата рунда на дебати, политичките партии, спротивно на комплексната логика на процесот на децентрализација, ги земаа предвид и ги прикажаа промените на единиците на локална самоуправа само од етнички аспект кој е клучен за исполнување на Охридскиот рамковен договор. Овој закон беше / е најтешкиот чекор во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор од 2001 година кој ја извлече Македонија од работ на граѓанска војна. Законот за територијална поделба требаше да биде триумф од политички аспект во регион каде што политичарите пречесто биле заведувани од национализам. Законот усвоен од новата Влада не е таков триумф. За жал, меѓународната заедница во голема мерка застана зад позицијата на Владата во однос на новиот закон и референдумот при тоа поддржувајќи лоша политика и поставувајќи ја Владата во незгодна позиција vis-à-vis мнозинството од земјата.

Мобилизацијата на јавноста во однос на ова прашање непотребно го оттргна вниманието од најважните проблеми со кои се соочува земјата, состојбата на економијата и интеграцијата со Европската Унија. Разни изјави од лидерите на про-референдумската кампања потврдуваат дека и покрај целосната поддршка на Охридскиот рамковен договор и децентрализацијата на земјата, опозицијата би сакала да види добро подготвен закон за локална самоуправа со земање предвид како на локалните и меѓународните перспективи така и на волјата и потребите на сите граѓани во земјата без оглед на нивната национална припадност. Децентрализацијата треба да започне и да заврши со активно учество на граѓаните и со нивна слободна волја.

^[11] Грнчарска, Тамара, 2004. „Македонија не треба да ги одложи локалните избори“, *Утрински Весник*, 15 јули 2004 година.

^[12] Охридскиот рамковен договор може да се најде на http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Police_cooperation/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp

^[13] Види ја презентацијата на ЦРПМ на <http://www.crpm.org.mk/ALSPA%20conference.htm>.

Европската повелба за локална самоуправа може да се најде на http://www.lps.lv/Dokumenti/European_Charter_of_LocalSelf.htm

^[14] Разни мислења за локалната самоуправа и децентрализацијата се цитирани во Чангова, Катица. 2004. „Децентрализацијата оценета како изборна математика“. *Утрински Весник*, 22 јуни, 2004 година

^[15] Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија. Извештај „Децентрализацијата и одржливиот развој“, 2004 година.

^[16] Ibid.

^[17] Види ја студијата „Селото на Али Ахмети“ направена од водечки експерти за Балканот, Иницијатива за европска стабилност:

http://www.esiweb.org/docs/showdocument.php?document_ID=36

^[18] Дувњак, Гордана. 2004. „Македонија не смее да го испушти возот за влез во ЕУ“, *Утрински Весник*, 4. ноември 2004 година

^[19] Слоган на масовната кампања од билбордите во Македонија

^[100] Види *Тајмс за Југоисточна Европа*. „САД загрижени за македонскиот рефереднум“, 17 септември 2004 година (*Southeast European Times*. “US Voices Concern Over Macedonia Referendum”, 17 September, 2004.)

^[111] Види *Тајмс за Југоисточна Европа*. „Проди го врачува прашалникот на ЕЗ на македонската Влада“, 3 октомври, 2004 година. (*Southeast European Times*. “Prodi Gives EC Questionnaire to Macedonian Government”, 3 October, 2004.)

^[121] Ibid.