



ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ И КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ

**“INVEST IN MACEDONIA” -
НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА
ЗА МЛАДИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Скопје, Септември 2007

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 подобрани и поблиски до потребите на граѓаните.

СОДРЖИНА

1. Воведен дел	5
2. Недостаток на функционален механизам за имплементација на Младинската политика во Македонија	7
3. Осврт на предвидените активности за креирање младинска политика според Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009	10
4. Препораки кон тековниот процес за реактивирање на НУК и изработка на Национален Акционен план за имплементација на стратегијата.....	14

РЕЗИМЕ

Прегледот на состојбите во периодот 2005 - 2007 година кој е даден во овој текст посочува на клучниот проблем кој доведе до отсуство на младинска политика во Македонија во овој период - Непримена на препораките од НСМ за воспоставување институционална рамка и механизми за имплементација на НСМ. Националната стратегија за млади е донесена на 14 декември 2005 година и до денеска речиси и да нема поместување нанапред од таа состојба. Иако сме сведоци на мошне амбициозни изјави околу нејзината важност и имплементација, за жал не се направи ниту еден суштински чекор кон поставување на рамката за имплементација за да се обезбеди барем појдовна основа за натамошно спроведување.

Сепак Младинскиот сектор во Македонија на почетокот на месец Август 2007 направи значаен чекор во сферата на креирање на младинската политика. Отпочнат е процес на реактивирање на Националниот Управувачки Комитет за имплементација на Националната стратегија за млади (НСМ) и изработка на Национален Акционен план за имплементација на НСМ. Овие активности се зацртани во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009 и како такви сметаме дека заслужуваат внимание и коментар со цел да се укаже на грешките во креирањето на младинската политика во минатиот период и да се дадат препораки за обезбедување заснованост, рационалност, транспарентност, одржливост и основа за правен третман како на процесот на креирање на младинска политика така и на самата политика и механизми за имплементација што ќе произлезат од тој процес.

1

ВОВЕДЕН ДЕЛ

Во Македонија повеќе од 10 години младиот човек своите интереси и потреби ги остварува самоиницијативно и во корелација со сопственото ниво на информираност и вмреженост во пошироката околина. Отсуството на организирана младинска структура, препозната и поткрепена од домашните и странските фактори, има негативно влијание врз и онака незавидната положба на младите луѓе. Младите се високо на агендите на политичките партии во секоја предизборна програма, за комплетно да ги снеса од нив кога власта ќе биде освоена. Дури и да останат во некоја владина програма така се одлучило заради декорирање на документот соодветно на барањата на некоја меѓународна институција.

Од друга страна најголеми поддржувачи на ваквата состојба се токму самите млади. Оваа група луѓе се обидеа ентузијастички, не успеала, се обидела пресметано пак не успеала, па изгледа решила повеќе да не се обидува. Згора на таквиот пристап е и пресметаниот активизам на младинските организации и застапувањето преку „независните,, студентски сојузи. Во еден таков затворен круг кој никој од наведените не се обидува да го прекине, нереално е да се очекува дека еден ден некој странски донатор ќе дојде доволно мотивиран да ни ја реши состојбата.

Всушност сите развиени држави сами водат грижа за младата популација и нејзините потреби. Во Македонија во 2001 се направени првите посериозни институционални чекори кон подготовка и имплементација на Младинска национална политика. Тогаш се пристапи кон создавање на *Основна студија за младинските трендови во Република Македонија*. Овој обемен документ е финализиран и објавен во 2004 година и е „предвесник„ на идната Национална младинска стратегија чија што изработка пак беше иницирана веднаш по објавувањето на студијата. Креирањето на НСМ на 14 декември 2005 година со партиципација на младите заедно со воспоставувањето на иницијално јадро на младински организации кон поширока национална платформа, како и обидот за прв Младински национален парламент се позитивни примери дека младинскиот сектор иако демотивиран, деградиран и маргинализиран, сеуште е присутен и може да се мобилизира. Сепак постои ризик дека развојот на младинската сфера ќе остане маргинализиран. Затоа во текстот што следува ќе укажеме на неколку битни фактори со цел да се избегне ризикот од маргинализација и понатамошно задушување на младинската сфера.

2

НЕДОСТАТОК НА ФУНКЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗАМ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЛАДИНСКАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА

Институционалната рамка за спроведување на стратегијата ги предвидува основните механизми кои треба да се воспостават и преку кои ќе се одвива и следи имплементацијата на НСМ. Најважното тело во таа рамка е Националниот Управувачки Комитет (НУК), додека на локално ниво предвидено е формирање на локални тела за имплементација на НСМ. За координација помеѓу националната и локалната имплементација предвидено е формирање на посебно координативно тело во составот на ЗЕЛС.

Досега имаше еден неуспешен обид за воспоставување на функционален НУК и тоа како последователна активност на проектот Заедно за младите- кампања за меѓуетничка толеранција, имплементиран од Британски Совет. Спомнатиот процес на создавање на НУК предвиде вклучување на претставници од Министерства, странски донатори и на претставници од граѓански организации, но при тоа многу малку се обрна внимание на квалитетот и подобноста (професионална) на луѓето кои беа избрани за членови. Според клучот за назначување на членови, од Министерствата беа назначени 12 члена, а 12 члена беа од граѓански здруженија и претставници од меѓународни донатори како набљудувачи. Дека ова тело беше создадено ад хок без претходни добро да се размисли за неговата улога, покажува и фактот што досега тој Комитет на реализирал ниту една активност од стратегијата, односно практично не постои. Секако, нишката на било каква функционалност дополнително беше прекината и со доаѓањето на нова гарнитура

на власт, што предизвика најголемиот дел од членовите во НУК да бидат сменети од нивните функции во Министерствата кои ги делегирале.

Улогата на тоа тело е пред се од координативен и набљудувачки карактер. Токму втората улога е клучна за дискусијата во овој текст. Имено, немањето на редовна контрола околу имплементацијата на стратегијата од страна на независно тело какво што е предвидено да биде НУК, дополнително го забави процесот на имплементација на стратегијата и со тоа подпомогна индиректно во непланското трошење на средствата како странски така и домашни, наменети за развој на младите. А бидејќи цела институционална рамка понатаму е подредена на постоењето и функционирањето на ова тело, се разбира не беа имплементирани ни останатите делови од рамката.

Ваквиот незадоволителен однос кон НСМ е предизвикан во одредена мера и од самата правна поставеност на документот. Имено НСМ, е задолжителен документ само за една Влада и нејзините Минстерства и тоа онаа која го усвоила со Одлука. Што значи, заклучокот е дека судбината на НСМ беше во рацете на Владата која го усвоила. Парламентот на Република Македонија не ја усвоил оваа стратегија и според тоа не може да и наложува на Владата да го имплементира и да бара извештај за негово спроведување. Бидејќи во Македонија нема Закон за младинско организирање, овој документ однапред е осуден на заборав, што се случи и во реалност. Да не зборуваме пак за некаква имплементација на НСМ од страна на локалните самоуправи!

По однос на НСМ минимални беа обидите од граѓанскиот сектор за да се поттикне прво нејзино донесување, а потоа и спроведување. Значи, цела година од свеченото предавање на документот на Владата на Република Македонија, ниту една од граѓанските организации кои беа вклучени во процесот на нејзината подготовка не направи јавен обид и не запраша јавно до каде е имплементацијата на НСМ. Во Декември 2005 за прв пат на НВО саемот Младинската Коалиција СЕГА организираше дебата на темата, на која не присуствуваа единствено

претставниците на АМС. После оваа дебата документот инстантно беше усвоен од Владата и промовиран на прес конференција која се одржа во Јануари 2006 година.

Предизборно, тогашната гарнитура на АМС доби задача на најбрз можен начин да го формира НУК иако како што е погоре наведено од тој процес не произлезе никаков ефект. Дополнително во истиот период, значи Фебруари - Мај 2006 АМС додели грантови на младински организации за имплементација на стратегијата, иако не беше направен основниот чекор, т.е не беше востановена и прифатена институционалната рамка за имплементација. Бидејќи формируваниот НУК понатаму остана нефункционален, ни еден од зацртаните документи не беше подготвен од НУК, последователно на тоа Собранието немаше за што да расправа од областа на младинската политика, а младинските организации мораа повторно да го променат фокусот на застапување.

Во 2007 година се повтори праксата на непланско трошење на средствата кои според буџетот беа одобрени за имплементација на НСМ. Имено повторно во Фебруари АМС додели 55 грантови на граѓански организации за имплементација на стратегијата, додека сега енигма е како понатаму ќе се имплементираат активностите зацртани со Националната програма за усвојување на првната рамка на ЕУ 2007 - 2009, што ја чини всушност самата суштина на опстојувањето на секторот млади при АМС. Се до Март 2007, кога повторно од страна на Младинската коалиција СЕГА отпочна Кампања за имплементација на НСМ, не беше превземен ниту еден конкретен чекор кон воспоставување на институционалната рамка за имплементација на НСМ.

3

ОСВРТ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ АКТИВНОСТИ ЗА КРЕИРАЊЕ МЛАДИНСКА ПОЛИТИКА СПОРЕД НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА УСВОЈУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ЕУ 2007 - 2009

По донесувањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009, активностите на институциите приоритетно се насочени кон реализација на целите на програмата, па затоа овој документ се користи референтно и во оваа дискусија, а со цел да се сврти и насочи вниманието на креаторите на политиката на вистинското место. Преку освртот на активностите предвидени со програмата ќе разгледаме:

- ❖ Кои се клучните активности во сферата на младинската политика кои Македонија се обврза да ги спроведи како дел од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009?
- ❖ Кои правни прописи недостигаат во сферата на Младинската политика, а се зацртани со националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009 ?
- ❖ Кои се надлежните институции за спроведување на активностите предвидени со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009?
- ❖ Што кажуваат индикаторите во Матрицата за следење на реализацијата на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009?

- ❖ Каква е финансиската стратегија за поддршка на Националната стратегија за млади според Буџетот за поддршка на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009?

Во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ 2007 - 2009 се почнало од почеток, односно токму од правната рамка и документите кои се потребни за да може да отпочне имплементација на стратегијата. Така во Поглавје 3.26 - Образование и култура, Подрачје 3 - Млади, во делот Национална стратегија за млади предвидени се три клучни документи кои треба да ги подготви АМС: Национален Акционен план за имплементација на стратегијата кој требаше да се донесе до Јуни 2007, Акциски план за младинско вработување кој треба да се донесе до Септември 2007 и Изработка на Акциски план за развој на Локални младински стратегии кој исто така треба да се донесе до Септември 2007. Подолу во истото поглавје, но во делот Спроведување на стратегијата предвидено е до крајот на 2007 година донесување на Закон за асоцијативен живот на младите како клучен правен акт кој ќе ги обврзи институциите да ја спроведуваат стратегијата односно Националниот Акционен план и Пристапување кон европската повелба за учество на младите и Формирањето на комисија за млади и спорт при Собранието на РМ до Март 2008. Надлежноста за реализација на овие активности ја има исто така АМС. За реализација на активностите предвидени со Националната програма во областа на младинската политика на АМС се предвидени¹ 16.169 милиони денари само за 2007 година.

До денеска АМС или поточно секторот млади каде е лоцирана одговорноста за имплементација на НСМ:

- Објави повик за грантови на граѓански организации кои работат на полето млади и додели 55 проекти на граѓански организации
- Реализираше Конференција за младинско вработување

¹ Според Буџетот предвиден за имплементација на Националната програма за усвојување на правната рамка на ЕУ, 2007 година.

- Учествуваше во Кампањата за имплементација на НСМ спроведувана од Младинската Коалиција СЕГА, (Коалиција СЕГА ја спроведуваше кампањата како корисник на грант од ЕАР преку Данскиот совет за бегалци)
- Потпиша Меморандум за соработка и ко -финансирање на процес на изработка на Национален Акционен план за имплементација на НСМ, заедно со Младинската Коалиција СЕГА и канцеларијата на UNIFEM (повторно Коалиција СЕГА е носител на грантот)

Вкупниот буџет на АМС за 2007 година изнесува² 156.376.000 денари, од кои најголем дел се за имплементација на активностите во секторот спорт. На почетокот на 2007 година беше објавена Програмата за спорт и млади во *Службен весник* бр.15, од 9 февруари. Според оваа програма пак, предвидени се три главни под-програми кои ги имплементира АМС: Програмата за спорт преку која 34 милиони денари се доделуваат на граѓански здруженија од оваа област, Програмата за млади преку која 14 милиони денари се доделуваат граѓански здруженија од оваа област и Програмата за меѓународни активности за спорт и млади преку која се доделуваат 21 милион денари за меѓународни активности во областа на спорот. Од овие три под програми Програмата за млади е директно насочена преку секторот млади. Таа опфаќа три компоненти: трансфери за проекти на младински здруженија 4 милиони денари, трансфери за проекти кои поттикнуваат едукација во средните училишта 9 милиони денари и 1 милион денари се резервирани за непредвидени активности. Во оваа Програма не се застапени активностите од секторот Млади предвидени со Националната програма за усвојување на правната рамка на ЕУ бидејќи Владата ја одобрила програмата на АМС во февруари 2007, а Националната програма за усвојување на правната рамка на ЕУ е донесена во Април 2007. Со последниот ребаланс на Буџетот на РМ за 2007, на АМС не и се доделени средства за имплементација на овие активности, туку доделени се нови 50 милиони денари на Министерство за образование за

² Одвоено, на Министерство за образование доделени се 150 милиони денари за изградба на спортски сали, а со новиот ребаланс на буџетот за 2007 се доделуваат уште 50 милиони денари.

изградба на спортски сали. Како што може да се заклучи за реализација на предвидените активности неопходни се дополнителни средства на АМС, евентуална пренамена на веќе доделените (но тие не би биле доволни) или алтернативни извори на приход (странски донатори).

На почетокот на Август 2007 година Младинската Коалиција СЕГА и АМС потпишаа Меморандум за соработка на проектот „Подготовка на Национален Акционен план за имплементација на НСМ„. Проектот е ко - финансиран од АМС, УНИФЕМ и Коалицијата СЕГА, при што уделот на УНИФЕМ е најголем. Помеѓу главните активности во овој проект се предвидени Реактивирање на НУК, обука на НУК според потребите, подготовка на поединечни планови за секој од приоритетите во стратегијата, усвојување на Планот од Владата на РМ и негово поднесување до Собранието на РМ.

За останатите активностите предвидени за оваа година, значи Акциски план за младинско вработување, Изработката на Акциски план за развој на Локални младински стратегии, Закон за асоцијативен живот на младите и Формирањето на комисија за млади и спорт при Собранието на РМ нема покренато иницијатива, што значи дека до крајот на 2007 тешко дека може да се очекува било каква нивна имплементација.

4

ПРЕПОРАКИ КОН ТЕКОВНИОТ ПРОЦЕС ЗА РЕАКТИВИРАЊЕ НА НУК И ИЗРАБОТКА НА НАЦИОНАЛЕН АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

При излагањето на состојбите погоре во овој текст, укажавме на грешките, како кај креаторите на политиката, така и кај граѓанските организации, кои довеле до појава на проблемот, а со цел да послужат како научени лекции и да не се повторат во периодот кој следува. Тука би препорачале мерки како да се подобри состојбата.

Главна препорака која се однесува на АМС е да изврши **Ревидирање на Програмата и Буџетот на секторот млади за 2007** и нивно усогласување со активностите во младинската сфера предвидени за 2007 година во Националната програма за усвојување на правната рамка на ЕУ 2007 - 2009. Соодветно на ова ревидирање, АМС да развие финансиска стратегија за обезбедување на средства за имплементација на активностите и да ја предложи на Владата.

Бидејќи, процесот на подготовка на *Национален план за имплементација на стратегијата* е веќе отпочнат преку погоре споменатиот проект на АМС и Коалиција СЕГА, во продолжение ќе бидат искажани подетални препораки за обезбедување заснованост, рационалност, транспарентност, одржливост и основа за правен третман, како на процесот за креирање на Националниот план така и на самиот План и механизмите за имплементација што ќе произлезат од тој процес.

- **Обезбедување на ресурсна и институционална одржливост на НУК**

1. Се препорачува АМС заедно со Младинска Коалиција СЕГА да подготват и усвојат *Правилник за избор и вклучување на членови во НУК*.

Се препорачува правилникот да ги содржи следниве елементи:

- Структура на НУК
- Начина на финансирање, т.е финансиска одржливост на телото
- одредби за формирање на Комитет со претставници од носителите на проектот кој ќе ги анализира и верификува номинациите од Министерствата и од експерите и ќе подготви профил на секој член
- потребни компетенции, теоретска и практична позадина на членовите на НУК распоредено според групи на членство во НУК
- критериуми за професионалната подобност на членовите и придонесот кој можат да го дадат според групи на членство
- евалуациона листа за оценка на секој номиниран кандидат
- методологијата за избор на членови - претставници од НВО
- опис на обврски за секој член на НУК според структурата

2. Според описот на проектот за подготовка на национален Акционен план, предвидено е НУК да се состои од 16 претставници и тоа 8 претставници од Министерства и 8 претставници од граѓански здруженија. Се препорачува да се разгледа можноста за вклучување на *домашни експерти со теоретско и практично искуство од областа на младинската политика* со што НУК би се засилил директно со ресурси од областа, но и би се потенцирала неговата независност како посебно тело

3. Се препорачува АМС заедно со Младинска Коалиција СЕГА да подготват и усвојат *Предлог правилник за работа на НУК, Предлог кодекс за однесување на членовите на НУК, Лична изјава за посветеност на мисијата на НУК* што ќе ја потпише секој член на НУК поединечно. По формирањето на НУК, Предлог правилникот за работа на НУК и Предлог

кодексот за однесување на членовите на НУК ќе бидат ревидирани од членовите на НУК и усвоени.

- **Воспоставување неопходни релации со клучните носители на политики во младинската сфера на национално ниво за осигурување активен третман на документот**

1. Со поддршка на АМС и Младинска Коалиција СЕГА, се препорачува НУК веднаш по воспоставувањето да подготви и усвои ***Стратегија за редовно информирање на Парламентот, Владата и јавноста за резултатите од својата работа и фазите во процесот на подготовка на Националниот план за имплементација на НСМ.***

2. Со поддршка на АМС и Младинска Коалиција СЕГА, веднаш по формирањето на НУК, се препорачува воспоставување ***Работна група*** од членовите на НУК кои ќе го отпочнат процесот на лобирање и застапување за подготовка на Предлог закон за асоцијативен живот на младите и за формирање на Комисија за млади и спорт при Собранието на Република Македонија. Лоби групата би поднесувала редовни извештаи од својата активност до НУК.

- **Препораки за воспоставување механизми за имплементација на планот**

1. Се препорачува НУК при изработката на Националниот план да подготви одделно ***План за воспоставување на механизми (тела и органи) на национално и локално ниво задолжени за имплементација на Националниот акционен план.*** При тоа во планот јасно да бидат наведени компетенциите на секое од овие тела, временските рокови на воспоставување и начините на финансирање. Како добра пракса и пример при формулирањето на структурата за имплементација се препорачува консултирање на младинската политика на Словачка, Младинската

политика на Хрватска, пракси од САД и ЕУ. Исто така при формулирањето на структурата за имплементација се препорачува да се направи длабинска анализа на постоечките и прифатени младински форми на национално и локално ниво, со цел дел од нив да се задржат, а дел да се реактивираат и реорганизираат.

2. Се препорачува, НУК при подготовката на План за воспоставување на механизми (тела и органи) на национално и локално ниво задолжени за имплементација на Националниот акционен план, да направи консултации со Министерството за образование во врска за евентуалната улога на канцеларијата на програмата ³Youth in action 2007 - 2012 во имплементацијата на НСМ и да изработи **Меморандум** во кој ќе се внесат заклучоците од консултациите.

³ Во Буџетот за 2007 година на Министерството за образование му се доделени 10 милиони денари за канцеларијата на програмите Life long learning и Youth in Action