

МОЖЕН ЛИ Е ИМПУЛС ЗА РЕФОРМИ?

Анализа на Извештајот на Европската комисија
за Република Северна Македонија од 19 октомври 2021 година

МОЖЕН ЛИ Е ИМПУЛС ЗА РЕФОРМИ?

Анализа на Извештајот на Европската комисија за
Република Северна Македонија од 19 октомври 2021 година

Издавач:
Институт за европска политика – Скопје,
претставуван од д-р Симонида Кацарска, директорка

Лектура:
Елена Цуцулоска

Графички дизајн:
Релатив

Скопје, ноември 2021 година



Оваа публикација е овозможена со поддршка на програмата на ЦИВИКА мобилитас. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на ЦИВИКА мобилитас, Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) и организациите што ја спроведуваат.

СОДРЖИНА

Список на кратенки.....	4
Вовед.....	5
Методолошки приод кон Анализата.....	6
И извештаите се усогласуваат со новата методологија.....	7
И натаму - одржување на препораката.....	8
АНАЛИЗА ПО КЛАСТЕРИ.....	9
Кластер 1. Темели.....	9
Кластер 2. Внатрешен пазар.....	16
Кластер 3. Конкурентност и инклузивен раст.....	20
Кластер 4. Зелена агенда и одржлива поврзаност.....	25
Кластер 5. Ресурси, земјоделство и кохезија.....	29
Кластер 6. Надворешни односи.....	32
ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА.....	34
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ.....	35
Прилог: Ниво на усогласеност и напредок.....	37

СПИСОК НА КРАТЕНКИ

АЕТР	Европската спогодба за работата на екипажите на возилата ангажирани во меѓународен транспорт
АНБ	Агенција за национална безбедност
АСЈО	Академија за судии и јавни обвинители
АФЦОС	Служба на ЕУ за координација против измами
АХВ	Агенција за храна и ветеринарство
ЕУРОЈУСТ	Агенција на Европската унија за соработка во кривичната правда
Европол	Агенција за спроведување на законот на Европската унија
АКМИС	Авторизиран информациски систем за управување со предмети во судовите
БДП	Бруто домашен производ
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКСЗД	Државна комисија за спречување и заштита од дискриминација
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ЕЈО	Европско јавно обвинителство
ЕК	Европска комисија
ЕМЦДАА	Европски центар за мониторинг на дроги и зависност од дроги
ЕУ	Европска Унија
ЕСА 2010	Европски систем на сметки 2010
ЕДИФ	Фонд за развој на претпријатијата и иновации за Западен Балкан
ЗОП	Заедничка организација на пазарот
ЗБ	Западен Балкан
ИКТ	Информациски и комуникациски технологии
ИНТОСАИ	Меѓународна организација на врховни ревизорски институции
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
ЛГБТИК	Лезбејки, геј, бисексуалци, транс, интерсекс и квир личности
КОСМЕ	Програмата на ЕУ за конкурентност на мали и средни претпријатија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МФ	Министерство за финансии
МВР	Министерство за внатрешни работи
МОН	Министерство за образование и наука
ММСП	Микро, мали и средни претпријатија
НБРСМ	Народна банка на Република Северна Македонија
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
НУТС	Номенклатурата на територијалните единици за статистика
ОДИХР	Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права
ОБСЕ	Организацијата за безбедност и соработка со Европа
ОИЕ	Светска организација за здравје на животните
ОТА	Оперативно-техничка агенција
ПИС	Право на интелектуална сопственост
СИГМА	Иницијатива на ОЕЦД за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето
РЈА	Реформа на јавна администрација
РИКО	Регионален совет за соработка за млади
РЕА	Регионална економска област
СПЕУ	Суд на правдата на ЕУ
СТО	Светска трговска организација
ТЕН	Трансевропска транспортна мрежа
УЈП	Управа за јавни приходи
ФРОНТЕКС	Европската агенција за гранична и крајбрежна стража
ЦЕХ	Централна единица за хармонизација
ЦЕПОЛ	Агенција на ЕУ за обука на органите за прогон
ЦЕФТА	Централноевропски договор за слободна трговија
ЦУ	Царинска управа

ВОВЕД

Контекстот во кој се објави Пакетот за проширување оваа година, го обележуваат справувањето со кризата со Ковид-19, понагласените геополитички и геостратешки фактори, енергетската криза, но и миграциските прашања кои повторно се актуелизираат.

Во самата ЕУ е сè повидлив расцепот околу стандардите за владеење на правото, по низата постапки на Комисијата и одлуките на Судот на правдата на ЕУ (СПЕУ) против Полска, но и Унгарија, констатирани и во годишниот извештај на ЕУ за владеење на правото.¹ Ваквите трендови во ЕУ имаат сериозно влијание врз поддршката за проширување дури и кај земјите кои се традиционално поддржувачи на оваа политика на Унијата.

Комисијата во Стратегијата за проширување оваа година повторно препорачува почеток на преговорите – усвојување на преговарачката рамка и одржување на првата меѓувладина конференција за Северна Македонија и Албанија до крајот на годината, тврдејќи дека одложувањето има негативно влијание врз кредибилитетот на ЕУ.² Повторно се препорачува и визна либерализација за Косово. Предложено е и отворање два кластери со Србија.³ За другите држави не се предложени нови чекори во процесот. Комисијата прави обид за исчекор и оваа година, по стагнацијата во статусот на процесот минатата година, кога ниедна држава не направи никаков исчекор. Амбициозните изјави на претседателката на ЕК, Фон дер Лајен, во нејзината септемвриска посета на регионот пред објавувањето на Пакетот, беа насочени кон создавањето клима за тоа. Помалку амбициозни беа државите членки во Декларацијата од Брдо на Самитот ЕУ – Западен Балкан, во обидот да го одржат поттикот за процесот.⁴

Овој Извештај⁵ доаѓа во период кога процесот на пристапување на Северна Македонија е „заробен“ од блокадата поставена од Бугарија, и целосно ги фрла во сенка условите и реформите кои произлегуваат од обврските од членството, односно усвојувањето на *acquis* на ЕУ.

Во овие услови, ризикот од понатамошното слабеење на трансформативната моќ на ЕУ во пристапувањето е исклучително висок. Овој ризик е особено видлив во нашиот случај како држава која е две декади во процесот ССА, но е присутен во целиот регион. Дополнително, под знак прашалник се поставува и претходно широко распространетото мислење дека Европската Унија дејствува како актер кој придонесува за демократизацијата во државите кандидатки.

1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2021 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union, COM/2021/700 final

2 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU enlargement policy, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 660 final.

3 Црна Гора и Србија претходно ја прифатија новата методологија на проширување.

4 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/brdo-declaration-6-october-2021/>

5 European Commission, Commission Staff Working Document North Macedonia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 351 final.

Методолошки приод кон Анализата

Ја задржуваме методологијата од минатата година, кога за првпат го применивме кластерскиот приод.

Оценките за напредокот, кои го изразуваат напредокот од минатиот извештај се следниве:

Assessment	Numerical value/ нумеричка вредност	Оценка
Backsliding	(-4)-(-1)	Назаднување
No progress	0	Нема напредок
Limited progress	1	Ограничен напредок
Some progress	2	Одреден напредок
Good progress	3	Добар напредок
Very good progress	4	Многу добар напредок

Оценките за подготвеност, кои го изразуваат степенот на подготвеност во однос на барањата за членството во ЕУ се следниве:

Assessment	Numerical value/ нумеричка вредност	Оценка
At an early stage	1	Рана фаза
Some level of preparation	2	Одредено ниво на подготовка
Moderately prepared	3	Умерено напреднато
Good level of preparation	4	Добро ниво на подготовка
Well advanced	5	Солидно напреднато

Напоменуваме дека областите за кои Комисијата дава еднообразни оценки, кои можат да се прикажат како бројки, остануваат непроменети. На пример, од областа на демократијата, квантификацијата е можна само за областа на реформа на јавната администрација, но не и за другите области (владеење, итн.). Од областа на темелните права, квантификацијата е можна само за областа на слободата на изразување.

Покрај тоа, укажуваме на ограничена можност за анализа поради малиот опсег на оценки (и на напредокот и на подготвеноста) што го користи Комисијата.

Покрај анализата на структурата и наодите од Извештајот, спроведовме и анализа на содржината на главните (или „клучните“) препораки. Ова се препораките кои во Извештајот се наведени на почетокот на секое поглавје и кои вообичаено се третираат како приоритетни. Анализата е спроведена според два критериуми: 1. Дали се препораките повторени, видоизменети или нови; 2. Видот на мерките опфатени со препораката – дали се однесуваат на усогласувањето на законодавството, институционалниот капацитет, извршувањето, стратешката рамка, или други мерки. Тие се презентирани на ниво на кластер. Резултатите на оваа анализа се ограничени од самиот карактер на препораките, кои се со различно ниво на опсег и очекувано времетраење. Треба да се има предвид дека текстот на Извештајот содржи и други препораки, како и имплицитни насоки.

Во овој документ ги презентираме резултатите на анализата на Извештајот во целина, структурно и содржински, клучните наоди на Извештајот, а потоа наодите и препораките на ниво на кластер. Следи осврт на регионалната соработка и добрососедските односи, а на крајот ги изнесуваме заклучните согледувања и препораки.

И извештаите се усогласуваат со новата методологија

Во националните извештаи има структурна разлика. Имено, за разлика од минатата година, поглавјата се групирани по кластери. Но, ваквото прераспоредување не е проследено со други промени кои би сугерирале постоење кластерска логика, односно пристап. Со оглед на тоа што оваа година Комисијата првпат предлага отворање кластер (Србија), ќе биде значајна аргументацијата за исполнување на условите за отворање на кластерот, што според презентираното во Стратегијата и националните извештаи, се заснова само на исполнувањето на одредниците (досега поставувани на ниво на поглавја). Оттаму, уште повеќе се актуелизира прашањето на критериумите за поставување на одредниците на ниво на кластер.

Нивото на препораките останува неурамнотежено, а нивното влијание врз формулирањето на оценката за напредокот и за подготвеноста нејасно. Некои препораки сè уште се погенерални и се однесуваат на долготрајни системски процеси, на пример, усогласување со *acquis* и имплементација, зголемување капацитети на институции, додека некои се врзани со конкретни активности, на пример, спроведување евалуација на некоја стратегија. Со оглед на климата на отсуство на прогрес во врска со нивото на подготвеност, неможноста да се следи опсегот и значењето кое се дава на некои препораки е значајна методолошка слабост на извештајот. Овој проблем е дополнително усложнет со воведената и неразработената кластерска логика.

Анализата на содржината на Стратегијата и извештаите, пак, покажува потехнички приод на Комисијата, која се задржува на констатирање факти и наоди. За клучните политички и стратешки прашања, а особено за спорните прашања, како што се билатералните односи, Комисијата се задржува „на сигурен терен“, главно, со повторување на постојните формулации од Советот. Ова укажува на зголемената улога на државите членки и е индикација во која насока може натаму да се движи најавената „политизација“ на процесот со новата Методологија за проширување.

Во Извештајот се забележува сè поголема поврзаност на процесот со регионалната агенда.

Од друга страна, континуираните измени на структурата на извештаите на ЕК, придонесуваат тие да се помалку јасни и разбирливи, па документите стануваат сè повеќе привилегија само на тесен круг на експерти и познавачи.

И натаму - одржување на препораката

Клучниот наод на Стратегијата е дека Северна Македонија продолжува да ги исполнува условите за одржување на првата меѓувладина конференција, а „властите јавно покажале цврста посветеност да напредуваат на патот кон ЕУ.“ Ова се аргументира со одржувањето „стабилно и решително темпо“ во спроведувањето на реформите, особено во клучните области на владеењето на правото, вклучително и во борбата против корупцијата и организираниот криминал.⁶

Истовремено, ЕК упатува и предупредување дека одржливоста на реформите ќе биде долгорочен процес, кој ќе бара „континуиран ангажман и од власта и од опозицијата, како и од другите делови на општеството.“⁷ Со ова имплицитно се укажува дека евентуална промена на власта не би требала да ја загрози насоката и динамиката на реформите кон ЕУ.

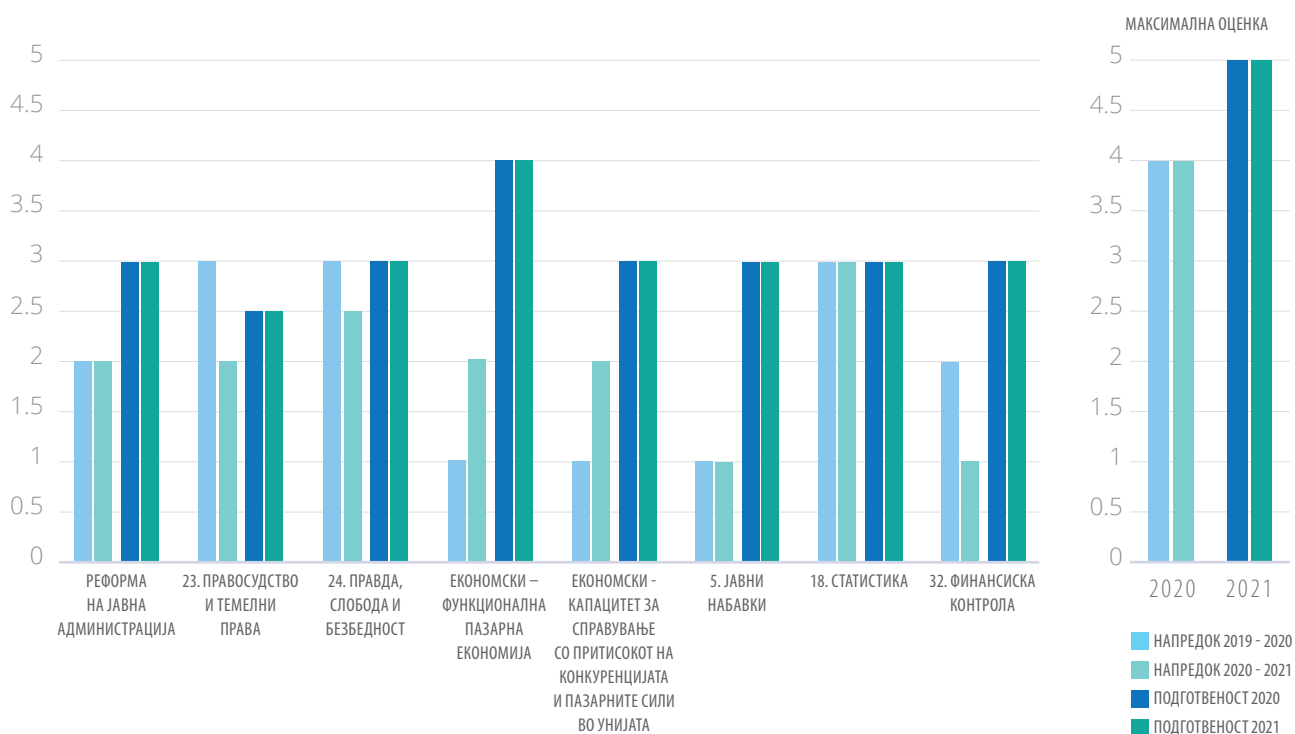
6 Стратегија за проширување, с. 28

7 Ibid.

АНАЛИЗА ПО КЛАСТЕРИ

Кластер 1. Темели

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 И ЗА 2021 ГОДИНА



- Оценката на ЕК за подготвеноста од овој кластер е главно „умерена“, со добра подготвеност за постоењето функционална пазарна економија (еден од поткритериумите во економските критериуми), и со меѓуценка одредено до умерено ниво на подготовка за Поглавјето 23. Правосудство и темелни права. Напредокот е главно „одреден“ со исклучок на Поглавјето 5. Јавни набавки, каде е ограничен, и Поглавјето 18. Статистика, каде е добар. Напредокот минатата година беше подобро оценет во повеќето поглавја од овој кластер, што треба да укаже на потреба од динамизирање на реформите.
- Констатиран е недостиг на имплементација (поглавја 4, 23, 32 и РЈА), координација (поглавја 23, 24, РЈА) и капацитети/ресурси (поглавја 4, 18, 23, 24 и Економски критериуми).
- Повеќето од препораките се видоизменети (22), само пет остануваат непроменети, а има и 11 нови препораки. Ова укажува на одреден степен на имплементација на минатогодишните препораки. Повеќето од препораките (34) се однесуваат на имплементацијата, вклучувајќи го и градењето на институциите, како и извршувањето.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
5	22	11	5	17	11	6

За **демократските институции**, клучна е оценката дека државата продолжува со напорите за јакнење на демократијата и владеењето на правото, посветеноста на Владата на реформите поврзани со интеграцијата во ЕУ и активираниите механизми на контрола и рамнотежа.

Се повторува критиката за измени на Изборниот законик „во последен момент“, и предупредувањето дека законодавството за избори треба да се менува навреме пред изборите, низ широк консултативен процес, принцип што постојано се нарушува во нашата практика.

Констатацијата за *Парламентот* како клучно место за политички дијалог, со учество на сите парламентарни партии, наспроти политичката поларизација, е во позитивно светло, особено од регионална споредбена перспектива. Позитивни се и констатациите за транспарентен избор на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како и едногласен избор на Државната изборна комисија. Европската комисија не пропушта да ги следи постапките за утврдување одговорност за настаните од 27 април 2017 година. Клучните забелешки се во поглед на планирањето и ефикасноста на работата, особено под влијание на кризата предизвикана со Ковид-19, како и скратените постапки за донесување на законите,⁸ иако признава дека тоа се чини за да се спречи филибастеринг. Комисијата укажува дека постапката предвидена со знаменце на ЕУ, треба да се користи исклучително за закони чија цел е усвојување на *acquis*,⁹ но не ја проблематизира самата постапка.

ЕК повторно препорачува да продолжи подобрувањето на ефикасноста на демократскиот систем и транспарентното финансирање на политичките партии.

Во однос на *владеењето*, Извештајот се задржува на куси наоди за работата на Владата – усвојувањето акциски планови и НПАА, како и оценката дека се спроведува Охридскиот рамковен договор, но со забелешка „да се задржи мултиетничкиот карактер на општеството“. Најкритична е забелешката дека Владата треба да се концентрира на спроведување на постојната правна рамка „наместо на спорадични нови иницијативи“, како и оценките за реформата на локалната самоуправа – во застој.¹⁰

Покрај генерално позитивната оценка за дијалогот со *граѓанското општество*, се укажува на потребата од соодветен одговор на размената на мислења со граѓанското општество, како и унапредување на финансиската рамка.

Се констатира дека *реформата на разузнавачкиот сектор* е речиси завршена, но се критикува застојот во работата на Советот за граѓански надзор.

Наодите за **реформата на јавната администрација** се главно позитивни на ниво на стратешка рамка, како и воспоставената регулаторна рамка и институционалните структури за процесот на развој и координација на политиките. Меѓутоа, сериозни се критиките за квалитетот на развојот на политиките и законодавството – квалитетот на податоците, формално спроведуваната проценка на влијание на регулативата, несеопфатниот консултативниот процес. Ова се „стари болки“ во системот на владеење и јавната администрација, на кои воопшто не им се посветува внимание, а се од суштествено и хоризонтално значење за националните реформи, вклучително и од аспект на процесот на пристапување во ЕУ. Сериозна е и критиката за нерамномерното и несоодветно спроведување на Законот за управна постапка.

8 Процентот на закони донесени во скратена постапка изнесувал 42% во споредба со 61,6% минатата година.

9 Во делот посветен на Реформа на јавната администрација.

10 Извештај, с. 11.

Контрадикторно на препораката за Владата да се концентрира на спроведување постојни закони, клучните препораки во оваа област се однесуваат на промена на релативно нови системски закони донесени со поддршка од ЕК и донесување нови, наместо фокус на спроведувањето (измени на законите за административни службеници и вработените во јавниот сектор, новиот предлог-закон за висока раководна служба, новиот нацрт-закон за органите на државна управа). Отсуствува аргументација како овие измени ќе придонесат за отстранување на суштествените проблеми во јавната администрација – политизацијата и клиентелизмот, неквалитетниот процес на создавањето и креирањето политики, правната несигурност, итн.

На повеќе позитивна страна се наодите за правото за пристап до информации, како и управувањето со јавните финансии, вклучувајќи ја и транспарентноста.

За разлика од извештаите на ЕК за 2019 и 2020 година, кои констатираа добар напредок во **Поглавјето 23 Правосудство и темелни права** за изминатата година, забележан е „одреден напредок“, што би требало да се сфати како „жолт картон“ за реформските процеси во ова поглавје.

Во овој извештај, ЕК е порезервирана и воздржана во однос на оценките за реформските процеси во *правосудството* и главно фактографски се прикажуваат настаните и постигнувањата.

„Одредениот напредок“ во извесен дел се должи и на пандемијата, како што е забележано и во последниот Извештај во сенка за Поглавјето 23 на ЕПИ, при што поради пандемијата, дел од реформските процеси беа во стагнација и се направи приоритетност на реформите со интензивирање на процесот на дигитализација на судството. Меѓутоа, ЕК во својот извештај не го спомнува планот за дигитализација на судството, туку се осврнува на потребата од подобрување на АКМИС.

Повторно е нагласена потребата од конзистентна и засилена имплементација на реформите предвидени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор со ревидираниот акциски план. За првпат во делот на клучни препораки е нагласена и потребата од донесување нов Закон за парнична постапка, како системски закон. Со донесувањето на новите стратегии за човечки ресурси во судството и обвинителството при крајот на 2020 година се имплементираше една од клучните препораки од извештаите во 2019 и 2020 година, но се нагласува потребата од нивна имплементација, особено за нови вработувања.

Воздржаноста на ЕК особено се забележува во однос на дејствувањето на Судскиот совет. Во минатогодишниот извештај беше посебно нагласена проактивната улога на Советот во чување на судската независност и непристрасност и неговата транспарентност и отвореност, додека во овој извештај се предупредува дека Советот треба да ја задржи својата улога како чувар на независноста и непристрасноста на судиите и да ги надградува своите напори за транспарентно работење. Истовремено, пофалени се заложбите на Здружението на судии и Судско-медиумскиот совет за унапредување на транспарентноста во судството, со цел да се подигне довербата во судството. Се препорачува Советот на јавни обвинители да овозможи присуство на новинари на седниците. Сепак, се констатира дека сите институции ги применуваат новите правила за назначување, унапредување, дисциплински постапки и разрешување на судиите и обвинителите.

ЕК предупредува Академијата за судии и јавни обвинители (АСЈО) да остане единствена точка на влез во судиската професија преку АСЈО при донесувањето на новиот закон за Академијата.

Поразувачки е фактот дека и оваа година, како и години наназад, Комисијата изразува загриженост во однос на буџетот доделен на судството и јавното обвинителство.

Судството одржува висока ефикасност (100 % од приливот), и намалување на бројот на стари предмети. Подобро е и користењето на медијацијата како алтернативен начин на решавање спорови.¹¹

11 <https://epi.org.mk/post/17929>

Останува опомената на ЕК дека не е спроведена препораката на Венецијанската комисија да се преиспитаат одредбите на Законот за употреба на јазиците во поглед на билингвалноста во судските постапки.

Во поглед на *борбата против корупцијата*, Комисијата бележи „одреден напредок“, усогласеноста останува на половина пат меѓу „одредена“ и „умерена“. Сепак, Извештајот е генерално позитивен за текот на предметите поврзани со корупција, при што детално е прикажан бројот и статусот на предметите, особено за случаите на корупција на високо ниво, вклучувајќи ги предметите од поранешното СЈО, како и предметите на конфискација.

Проактивната улога на ДКСК беше потенцирана и во овој извештај, како и во претходниот, особено отворањето случаи од висок профил.

Стратешката, институционалната и правната рамка, според Извештајот, се во голема мера воспоставени. Како што беше забележано и во нашиот Извештај во сенка за Поглавјето 23, позитивно е што во овој извештаен период ДКСК доби нови простории, со цел доследно да ги извршува своите надлежности. Сепак, како што беше нагласено и во претходните извештаи, клучно е унапредување на ресурсите на ДКСК, Државниот завод за ревизија и останатите институции кои се надлежни за сузбивање на корупцијата, сè со цел да можат да процесуираат високи случаи на корупција. Истакната е и потребата за избор на нови обвинители, како и неопходноста истражните центри во обвинителствата да покажат капацитет и да ѝ помогнат на работата на обвинителствата преку зголемување на истрагите.

Во подрачјето на *штемелниџе џрава*, повторното донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација и транспарентниот избор на членови во Комисијата за заштита од дискриминација е потенцирано како напредок. Наспроти ова, Комисијата забележува дека изборот на Народен правобранител бил „предмет на загриженост“ поради политичката припадност.

И покрај постојаниот дијалог со Комисијата за спречување тортура, повторени се несоодветните услови за задржување во некои затвори, полициски станици и социјални и психијатриски установи, па се препорачува да се продолжи со подобрување на состојбата во затворите, како и да се прошират алтернативите на притворот.

Во однос на надзорните механизми на полицијата, главно се регистрираат предметите, со препорака за подобрување на соработката на субјектите и профункционирање на надворешниот надзорен механизам, но и констатација дека отсуството на реално независни истражители го попречува решавањето на некажливоста на полицијата и ефективно гонење.

Овој Извештај дава и детален приказ за спроведувањето на пробацискиот систем за кој се оценува дека стабилно се развива.

Извештајот е генерално позитивен за активностите на Агенцијата за заштита на личните податоци, но забележува дека е зависна од извршната власт во поглед на финансиите и вработувањата, дека не е редовно консултирана за соодветната регулатива, но и дека нејзините препораки не се почитуваат целосно.

Слободата на изразувањето бележи само ограничен напредок, што ја одразува состојбата на реформите во оваа сфера. Дополнително, констатирано е и негативното влијание на Ковид-19 врз медиумите, но и поддршката што Владата им ја додели.

Текстот на Извештајот останува благ кон некои од клучните општествени проблеми со кои се соочува земјата, а кои, воедно, се дел и од приоритетите на овој состав на Комисијата, како што се родовата еднаквост, борбата со расизмот или еднаквоста на лицата од ЛГБТИК. Дополнително, Европската комисија сè повеќе заговара и применува во својата работа интерсекциски пристап кон родовата еднаквост, кој не е одразен во овој Извештај. Комисијата констатира подобрување во почитувањето на правата на жените и родот, а пофалено е донесувањето на Законот за превенција и заштита од насилство врз жени и семејно насилство, со меѓупартиска поддршка.

И покрај високото ниво на нормативна усогласеност со меѓународните стандарди за правата на децата, се забележува на неусогласеност на законите, неефикасно следење, отсуство на релевантни податоци, и потреба од поусогласен пристап кон борбата против насилство врз децата, како и унапредување на спроведувањето на малолетничката правда.

Извештајот констатира дека е завршен процесот на деинституционализација, преку кој повеќето од децата веќе се под грижа во заедницата. Примерот со деинституционализацијата укажува на значењето на политичката волја и приоритизацијата за резултатот и на тешки и сензитивни реформи.

Констатиран е мал напредок во правата на лицата со попреченост, коишто и натаму се соочуваат со дискриминација.

Покрај тоа, Комисијата бара подобра имплементација на законодавството за говорот на омраза.

Во однос на заштитата на малцинствата, фокусот во Извештајот е на имплементацијата на Стратегијата „Едно општество за сите“, со забелешка дека и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и Националниот координатор за интеркултурализам треба да имаат постојан дијалог со сите заедници кои не се во мнозинство.

Напредок во вклученоста на Ромите е оценет како ограничен. Извештајот експлицитно го критикува укинувањето на позицијата на министер без ресор задолжен за прашањата на Ромите, а се констатира и големото негативно влијание на кризата предизвикана од Ковид-19 врз ромската заедница.

Во подрачјето на *права̀та на граѓанѝте на ЕУ*, Комисијата повторно ги критикува критериумите за стекнување државјанство за посебен економски интерес, што е дел и од механизмот за следење на визната либерализација, препорачувајќи воздржаност од систематско користење на оваа можност.

Во **Поглавјето 24. Правда, слобода и безбедност**, во последните извештаи земјата бележи исто темпо на напредок. Државата има умерена подготвеност, а забележан е одреден напредок, пред сè, во подобрување на оперативните капацитети на органите за прогон.

Во борбата против *организирано̀и криминал*, наспроти оценката за одреден напредок, Извештајот забележува позитивен развој, како во поглед на законската, институционалната и стратешката поставеност, така и во поглед на бројот и динамиката на предмети. Се констатира дека реформата на безбедносниот сектор е во согласност со препораките на Извештајот на Прибе, но три од шесте оперативни тела треба допрва да се поврзат со ОТА. Се укажува и на потребата од зголемување на ресурсите на Канцеларијата за поврат на имот, како и натамошно екипирање на истражните центри. Се поздравува соработката со Европол, со ЦЕПОЛ, како и резултатите во борбата против лесното оружје. Предмет на критика е состојбата на Националната опсерваторија со дроги и нејзината соработка со ЕМЦДАА, како и предложените измени на законот за контрола на наркотични дроги и психотропни супстанции. Наспроти ова, се констатира зголемена превенција на трговијата со дрога.

Стратешката, законската и институционалната поставеност за *борба̀та про̀тив тероризмо̀т*, се ценат како соодветни, а се бележат и антитерористичките предмети, добрата соработка со Европол, но и активностите на локално ниво, со препорака за јасно разграничување на надлежностите со централното ниво.

Сè уште не е донесена новата стратегија за *мигра̀ција*. Загрижува тоа што во Извештајот е констатирана зголемена динамика на нелегалната миграција, особено криумчарењето на северната граница, а сè уште стои оценката дека државата нема воспоставено соодветен систем за управување на миграцијата, базиран на заштита.

Состојбите во областа на *азило̀т* се слични како минатата година, главно се доделува статус на супсидијарна заштита, и повеќето барања се повлекуваат, постапката е долга, а квалитетот на одлуките спорен. Условите во Центарот во Визбегово, Комисијата ги оценува како соодветни, особено во поглед на заштитата од Ковид-19.

Се констатира дека државата и натаму ги исполнува условите за *визна либерализација*.

Комисијата забележува дека е значајно да се потпише договорот со Фронтекс,¹² од аспект на можноста за нов миграциски притисок.

Констатирана е добра соработка со ЕУРОЈУСТ, со зголемен број на предмети, а се укажува дека треба да се развие соработка и со Европското јавно обвинителство (ЕЈО).

За првпат во анекс на Стратегијата за проширување, се добива увид во тоа кои индикатори и меѓународни индекси, Комисијата ќе ги користи во оценките на состојбата во однос на демократските институции и владеењето на правото. Тие ги вклучуваат годишните проценки на Freedom House, Transparency International, Светска банка, како и репортери без граници. Од нивната разноликост, пак, воочливи се тешкотиите во однос на утврдувањето јасни стандарди и проценки во овие области.

За **Економскиот критериум – поткритериумот на постоење функционална пазарна економија** и понатаму се бележи добро ниво на подготвеност, но подобар, одреден напредок, во споредба со ланските оценки.

ЕК позитивно ги оценува преземените мерки на Владата и НБРСМ за справување со кризата предизвикана од пандемијата. Во оваа насока, позитивно се оценува транспареноста во обезбедувањето финансиска помош. Се констатира дека и покрај префрлувањето на дел од планираните средства за капитални инвестиции кон тековни расходи потребни за справување со кризата, нивото на остварени капитални инвестиции е значајно под очекуваното ниво.

Се забележува дека се доцни со донесување на Законот за буџети, мерки за борба против неформалната економија и регистар на државна помош, кои би го унапредиле економското управувањето со економијата.

Насоките од економскиот и финансискиот дијалог помеѓу ЕУ и земјите од Западен Балкан и Турција, како и досега, се делумно имплементирани.

Непреченото функционирање на пазарите сè уште е отежнато од „хронични“ проблеми со кои се соочува економијата. Во однос на пазарите на добра, ЕК бара од Владата да преземе чекори за намалување на парафискалните давачки, транспареноста и предвидливоста на донесувањето измени на законите и сериозен пристап кон борбата против неформалната економија. Извештајот забележува позитивни трендови на пазарот на трудот, во насока на решавање на долгорочните проблеми на релативно високото ниво на неактивно население, особено за жените и младинската невработеност. Сепак, долгорочната невработеност заради немање соодветни вештини и неформалната вработеност остануваат проблеми за кои се потребни подлабоки системски промени. Финансиските пазари се оценети како стабилни. Се констатира големата концентрација на банките како главни играчи на пазарот и немање напредок во насока на финансиската диверзификација и посредување.

Оценките за **економски критериум – поткритериум капацитет на економијата за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата**, остануваат непроменети. Земјата има умерено ниво на подготвеност и покажува одреден напредок.

Повторно има забелешки за нискиот буџет за образование и лошите резултати од образовниот процес. ЕК сугерира побрза имплементација на реформите на образовниот систем и поголем буџет за стручното и високото образование. Државата не бележи значајно зголемување на инвестициите за истражување и развој, кои остануваат значително пониски од просекот на ЕУ.

12 Во текстот на Извештајот се вели дека не е потпишан и ратификуван „поради билатерално прашање“. Се работи за блокада од страна на Бугарија на потпишувањето на Договорот, која бара да не се користи терминот „македонски јазик“.

Инвестициите во инфраструктурата остануваат на ниско ниво, а се укажува и на потребата за забрзана реализација на новата и обновување на старата инфраструктура. ЕК посочува и на потреба од модернизација на транспортната и енергетската мрежа, односно имплементација на главните коридори 8 и 10, гасификацијата и проектите за обновливи извори на енергија. Во однос на дигиталната инфраструктура, се смета дека е потребен поголем пристап до broad-band, но и до е-услугите и дигиталните вештини.

Во **Поглавјето 5. Јавни набавки**, исто како и во минатогодишниот извештај, ЕК ја оценува земјата како умерено подготвена. Има ограничен напредок во имплементацијата на подзаконските акти на Законот за јавни набавки, како и во дополнителното екипирање со соодветен кадар. Препораките од минатогодишниот извештај не се целосно спроведени и продолжуваат да важат.

Потребни се континуирани обуки на клучните институции, договорните органи и економските оператори. Во овој извештај е понагласена потребата од спроведување поефективни антикорупциски мерки во рамките на циклусот на јавни набавки.

Повторно акцент е ставен на доследната имплементација на законската рамка, но и подготовка и донесување на Законот за јавно-приватно партнерство, Законот за концесии, како и подзаконскиот акт за електронски пазар на набавки од мала вредност.

ЕК има забелешка за координацијата помеѓу клучните актери и ја нагласува потребата од јакнење на нивните капацитети и независност за примена на начелата на транспарентност, слободна конкуренција, еднаков третман и недискриминација.

Загриженоста е евидентна и кога станува збор за контролата врз постапките за јавни набавки, која треба да се подобри преку ефикасно следење и пријавување нерегуларности, случаи на судир на интереси и измамнички практики.

Поглавјето 18. Статистика е едно од поглавјата кое континуирано бележи напредок и релативно добро ниво на подготвеност - умерена. Минатата година, Комисијата констатира дека е постигнат добар напредок во подготвителната работа и самото спроведување на пописот на населението, за што беше усвоена потребната законска рамка и методологија. Подобрувања се забележани во сите статистички области и понатамошното усогласување на секторските статистики со стандардите на ЕУ.

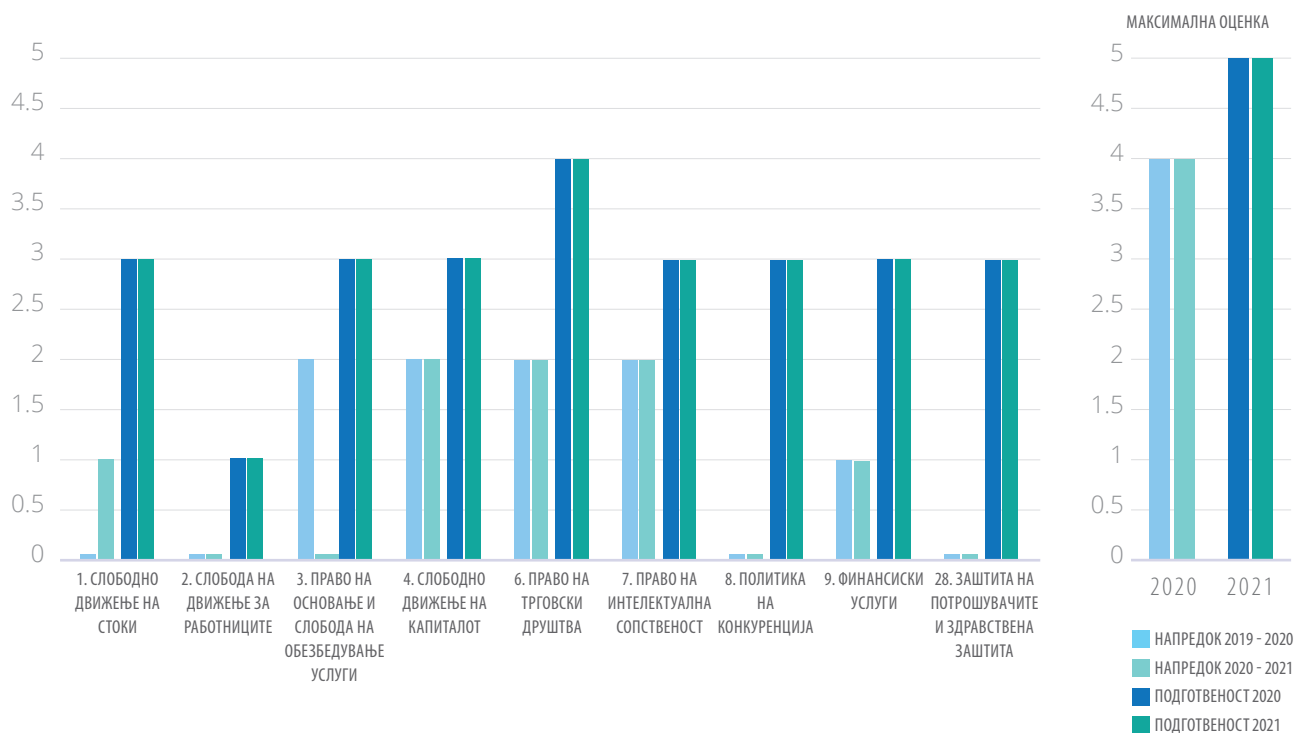
Исто како и во минатогодишниот извештај, наведено е дека се потребни дополнителни напори за подобрување на обемот и квалитетот на *макроекономската и социјалната статистика*. Имајќи предвид дека минатогодишните препораки се делумно спроведени, останува потребата од нивна реализација. Во претстојниот период, потребно е да се процесуираат и објават резултатите од пописот, да продолжи усогласувањето на финансиските сметки и кварталните национални сметки со Европскиот систем на сметки 2010 (ЕСА 2010), а потребно е и екипирање и соодветно финансирање на Државниот завод за статистика.

Оваа година напредокот во **Поглавјето 32. Финансиска контрола** е ограничен, за разлика од повисоката оценка за еден степен претходната година – одреден напредок. Од аспект на јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), забележани се одложувања во имплементирањето на стратешките документи, поради кризата со Ковид-19 и ограничените ресурси. Загрижува тоа што сè уште не е донесен новиот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола. Добро е тоа што Централната единица за хармонизација (ЦЕХ) продолжува да ја врши улогата на координирање на развојот на финансиското управување и контрола и внатрешна ревизија во јавниот сектор, но загрижува слабиот административен капацитет.

Во однос на *наговорешната ревизија*, позитивно е оценето работењето на Државниот завод за ревизија (ДЗР), кој продолжи да ги надградува човечките ресурси, а воедно усвои и повеќе значајни стратешки документи. Истовремено, Комисијата оценува дека квалитетот на работата на ДЗР е во согласност со стандардите на ИНТОСАИ.

Кластер 2. Внатрешен пазар

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 ГОДИНА И ЗА 2021 ГОДИНА



- Нивото на подготвеност да се преземат обврските за членство во Унијата за повеќето поглавја останува умерено (исклучок се Поголвјето 2. Слободно движење на работници со рана фаза на подготвеност и Право на трговски друштва со добро ниво на подготвеност).
- Загрижува фактот што за четири од деветте поглавја во овој кластер, Извештајот констатира дека нема напредок во 2021 година.
- Напредокот од минатата година е незначителен.
- Комисијата укажува на повеќе случаи на загриженост или констатира неусогласеност со ССА.
- Најмногу од препораките во овој кластер се повторени (22), шест се видоизменети, а само две се нови, што укажува и на ниското ниво на спроведување на минатогодишните препораки.
- За најголем дел од поглавјата, препораките во целост се повторуваат (Слободно движење на стоки, Слободно движење на капитал, Финансиски услуги, Заштита на потрошувачи и здравствена заштита) или се дополнуваат и/или допрецизираат (Слободно движење на работници, Политика на конкуренција, Право на интелектуална сопственост). За две од поглавјата се воведуваат нови препораки (Право на основање и слобода на давање услуги, Право на трговски друштва).
- Во овој кластер има најмногу препораки за усогласување со *acquis*, што укажува на проблеми со приоритизацијата, но и капацитетите за усогласување со *acquis*.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
22	6	2	13	12	3	0

Поглавјето 1. Слободно движење на стоки, за разлика од минатата година кога немаше никаков напредок, оваа година се забележува ограничен напредок. Напредок е констатиран главно во поглед на: започнатиот скрининг на националното законодавство за нецаринските бариери; усвојувањето нов Закон за општа безбедност на производите (но, неопходно е донесување подзаконски акти и техничка регулатива за усогласеност со *acquis*); донесената Стратегија на ИС 2020-2022 година, како и новонабавената опрема на Бирото за метрологија.

Покрај забележливите слаби човечки капацитети во клучни институции (Биро за меторологија, Пазарен инспекторат), предмет на критика се:

- Намалениот бројот на тела за утврдување на сообразност на производи и процеси (192 од 232 во споредба со лани);
- Отсуството на национален систем за сертификација и тестирање за персонал за утврдување на сообразност на производи и процеси;
- Отсуството на реален напредок во усогласувањето со *acquis* во хармонизираната област, и покрај тоа што повеќе подзаконски акти се подготвени уште во 2020 година;
- Непостоењето проверка за усогласеност со правилата за безбедност на производи за производи увезени од земји кои не се членки на ЕУ;
- Отсуството на напредок во однос на усогласување со *acquis* на ЕУ за играчки и медицинска опрема (сè уште во процедура во Собранието).

Препораките од претходната година остануваат непроменети, и нема додавање нови препораки, а се однесуваат на усогласување и спроведување на *acquis* на ЕУ и подобрување на административните капацитети.

Поглавјето 2. Слободно движење на работници останува во рана фаза на подготовка, а нема напредок и оваа година. Речиси во целост се повторуваат препораките од минатата година.

Додека приспособувањето на законодавството, препорачано од ЕК, со цел да се овозможи пристап на граѓаните на ЕУ на пазарот на труд, е вообичаено во подоцнежните фази од пристапувањето, нема изговор за фактот што не се склучени нови билатерални договори за координација на социјалната сигурност и што не се преземаат мерки за подготовка за обврските кои произлегуваат од членството во ЕУ во ова поглавје.

Во **Поглавјето 3. Право на основање и слобода на давање услуги**, минатата година имаше одреден напредок, сега нема напредок. Препораките во голема мерка се повторуваат.

Извештајот е критичен во поглед на активностите што (не) се преземаат за примена на Законот за *услуги*, вклучувајќи го воспоставувањето единствена точка на контакт за услуги.

Комисијата го критикува и повторното враќање на монополската позиција на *Пошти на РСМ*, забележувајќи дека според ССА, државата има обврска за постепено усогласување со *acquis*. Извештајот укажува на потребата Пошти на Република Северна Македонија да воспостави систем за сметководство на трошоци и раздвојување на сметководството, но и да се спроведат препораките на Државниот завод за ревизија. Констатирана е и потреба од јакнење на соодветните капацитети во Министерството за транспорт и комуникации, како и Агенцијата за пошти.

И оценката за неусогласеност со *acquis* за меѓусебно признавање професионални квалификации останува иста, електронската база на регулирани професии не е завршена, а не е ажурирана ни листата на регулирани професии.

За **Поглавјето 4. Слободно движење на капитал**, оценките на Комисијата значително се разликуваат за различните подрачја во рамките на Поглавјето.

Во поглед на *капиталните движења и плаќања*, се констатираат сè уште постојните ограничувања, и покрај либерализацијата овозможена со втората фаза од ССА. Затоа се препорачува да се финализира патоказ за примена на правилата на ЕУ во однос на движење на капитал и плаќања во согласност со обврските од ССА.

Подготвениот нов Закон за *илајни системи* и услуги, со цел усогласување со *acquis*, е во владина процедура, но Извештајот позитивно се изразува за подготовката од страна на НБРСМ за подзаконските акти и другите усогласувања во согласност со барањата на Единствената област на плаќања ЕУР (СЕПА).

Извештајот е позитивен во поглед на напорите за натамошно усогласување со *acquis* за *борба против тероризмот и финансирање тероризам* – изготвен закон усогласен со *acquis*, усвојувањето на стратегијата и акцискиот план. Позитивно се оценети и преземените чекори во поглед на институционална рамка и подобрувањето на административните капацитети. Извештајот ги бележи предметите на сомнителни трансакции, но и покренатите обвиненија и една пресуда во 2020 година.

Во **Поглавјето 6. Право на трговски друштва**, добро ниво на подготвеност се одржува од 2015 година наваму. Во областа на *правото на трговски друштва* се забележува одреден напредок во насока на усогласувањето на Законот за трговски друштва со *acquis*, преку донесување на најновите измени на Законот за трговски друштва (со што препораката во оваа насока од минатата година е исполнета), насочени кон усогласување на законодавната рамка со Директивата на ЕУ за прекугранични спојувања. Меѓутоа, констатирана е стагнација или неисполнување во контекст на соодветно проширување на кодексот за корпоративно управување за сите котираните акционерски друштва. Засега е само воведена обврска за примена на Кодексот за корпоративно управување за котираните компании, во согласност со Директивата на ЕУ за годишните финансиски извештаи, консолидирани финансиски извештаи и поврзани извештаи за одредени финансиски претпријатија. Забележана е потребата за дополнително усогласување на правото на трговски друштва со *acquis* од 2019 година за употреба на дигитални алатки и прекугранични операции, како и со правилата за поттикнување долгорочно вклучување на акционерите.

Се укажува дека треба да се донесе законодавството со вградување на најновото *acquis* за корпоративно *сметководство* во Законот за сметководство, како и ново законодавство за ревизија.

Поглавјето 7. Право на интелектуална сопственост, останува на ниво на умерената подготвеност од 2015 година наваму.

И покрај усвоените измени и дополнувања на Законот за *авторски и сродни права*, не е решено прашањето со лиценците за колективно управување. За подрачјето на *индустријска сопственост*, останува оценката дека не се остварува целосно постојната стратегија и потребата за усогласување со *acquis*, вклучително и со правото на ЕУ за дизајн.

Сè уште е во тек воспоставувањето на информативната платформа за органите за спроведување на Законот за размена на податоци, поврзани со ПИС, која беше посочена во минатогодишниот извештај како неопходна за создавање веродостојна евиденција за спроведување и за собирање веродостојни статистички податоци за институционалното постапување со прекршувањата на ПИС.

Извештајот е позитивен за *извршувањето*, при што забележува понатамошен напредок во борбата против фалсификувањето и пиратеријата и заштитата на интересите на носителите на правата, вклучително и преку заплenuвањето фалсификувани производи.

Во **Поглавјето 8. Политика на конкуренција** и оваа година не е констатиран напредок. Препораките се повторуваат, со една измена – се бара зацврстување на капацитетите, но не и на независноста на КЗК (што беше случај во претходните две години).

Додека законската рамка е во голема мера усогласена со таа на ЕУ, немањето доволно човечки и финансиски капацитети е главен проблем во спроведувањето на политиката на конкуренција.

Институциите сè уште не ја известуваат секогаш КЗК за *државнаџа љомош* која тие ја даваат, ниту секогаш ја консултираат.

Во овој Извештај, Комисијата повторено и строго предупредува за случаите за кои веќе „изразила загриженост“ во поглед на усогласеноста со ССА: Законот за финансиска поддршка на инвестициите, поддршката на аеродромите во Скопје и во Охрид, и усвојувањето на Законот за стратешки инвестиции, без претходно известување до КЗК.

Извештајот, исто така, забележува дека државата не дала податоци за извршувањето за јавните претпријатија.

За **Поглавјето 9. Финансиски услуги** и оценките за умерена подготвеност и ограничен напредок се повторуваат.

Се укажува на потребата од едукација и подобра информираност на потрошувачите за да се заштитат нивните права. За првпат се констатира дека не е започнат процес за воспоставување финансиски омбудсман, меѓутоа отсуствува и аргументација за заснованоста во *acquis* на ваква институција.

Повторени се забелешките за несогласеност со *acquis* и втората фаза на ССА за ограничувањата за инвестиции на пензиските фондови на странски пазари.

Критика е изразена и во однос на незапочнатите процеси за усогласување на домашното законодавство со повеќе европски директиви (Солвентност 2, Директива за финансиско обезбедување, Директива за конечност на порамнувањето).

Поглавјето 28. Заштита на потрошувачи и здравствена заштита и оваа година не покажува напредок. Во подрачјето на *заштитата на љошрошувачиџе*, покрај потребата од усогласување со *acquis*, се повторуваат слабости во спроведувањето и реалниот пристап на потрошувачите до медијација и компензација.

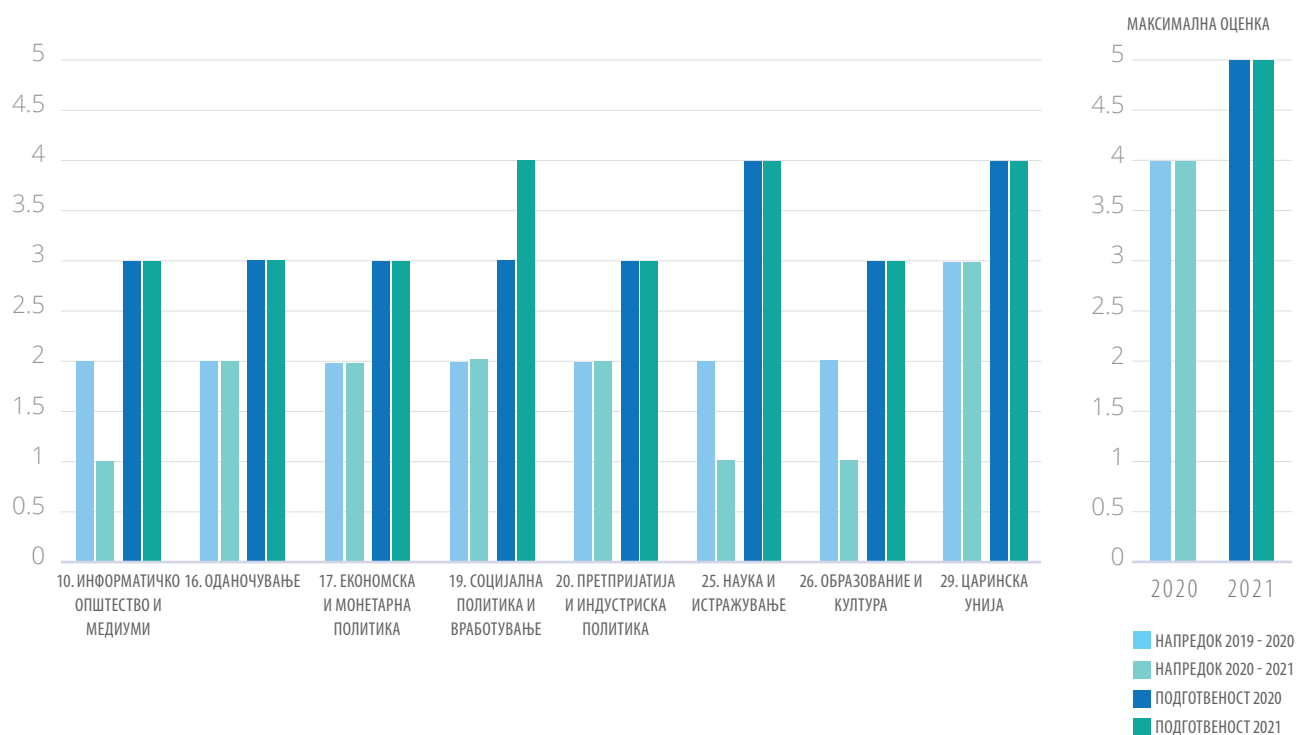
Во подрачјето на *јавноџо здравје* се констатира дека пристапот до медицински услуги е ограничен и често се наплаќа без компензација. Во Извештајот се укажува и дека зголемувањето на платите не е доволен механизам за задржување на медицинскиот кадар, кој и натаму се одлева.

Комисијата во позитивно светло ја претставува соработката на националните власти со институциите и телата на ЕУ во однос на справувањето со последиците предизвикани од Ковид-19.

Според наодите во Извештајот, усогласувањето со *acquis*, креирањето повеќе програми и стратегии и спроведувањето во областите кои ги покрива ова Поглавје (контрола на тутун; заразни болести; крв, ткива, клетки и органи; нееднаквости во здравството; скрининг на рак; лекови за човечка и ветеринарна употреба; ментално здравје, унапредување на здравјето и исхрана и физичка активност) е забавено и се соочува со предизвици, што веројатно е во корелација и со оптовареноста на здравствените политики и здравствениот систем поради кризата предизвикана од Ковид-19.

Кластер 3. Конкурентност и инклузивен раст

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 ГОДИНА И ЗА 2021 ГОДИНА



- Оценката на ЕК за усогласеноста на овој кластер е релативно висока - умерена за повеќето поглавја, а издвоена е добрата подготвеност во поглавјата 26 и 29.
- Сепак, оценките за напредокот, освен во Поглавјето 29 се „одреден“ (2) или „ограничен“ (1).
- Констатиран е недостиг на независност (поглавја 10, 17, 19), координација (поглавја 10, 19) и капацитети (поглавја 10, 16, 19, 25, 26) на институциите, како и недостиг на ресурси (поглавја 10, 19, 20, 26) и напори (поглавје 10) за спроведување на законите и политиките.
- Неусогласеност на законската рамка со европското *acquis*, иако не е доминантна во овој кластер, се забележува во поглавјата 10, 17 и во 20.
- Загрижува констатираниот недостиг на дијалог во процесите на донесување одлуки (поглавја 10, 19, 20).
- Европската комисија смета дека е недоволно инвестирањето од државата, а недоволно се видливи и искористени програмите и фондовите на ЕУ (поглавје 25).
- Голем дел од препораките се повторени (12), значителен дел изменети, но има и нови, што укажува на „мешано“ досие во спроведувањето на препораките.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
12	11	4	3	17	6	2

Во **Поглавјето 10. Информатичко општество и медиуми**, напредокот оваа година е оценет како ограничен, споредено со лани кога имаше одреден напредок. Се повторуваат во целост препораките од минатата година и не се додаваат нови, иако препораката за јавниот сервис е сега проширена и се однесува и на Агенцијата за електронски комуникации.

Во врска со *Дигиталната агенда*, забележано е применувањето на регионалната спогодба за роаминг и финализацијата на повеќегодишните напори за воведување на европскиот број за итни случаи 112.

Во однос на *електронските комуникации и информатичката технологија*, констатирана е поголема покриеност и поголемо користење на интернет-услугите, но останува загриженоста за дигиталната писменост како севкупен предизвик. Издвоено е запирањето на напорите за усвојување на Законот за безбедност на мрежни и информатички системи. Комисијата останува загрижена за независноста во медиумската сфера, вклучително и заради продолженото користење на дискрециското право да се контролираат средствата кои се одливаат во медиумскиот простор и со кретење на средствата за јавниот дифузер и регулаторните тела, спротивно на законската рамка. Останува и потребата за понатамошно усогласување на Законот за електронски комуникации и Законот за аудио и аудиовизуелни услуги со *acquis*.

Во врска со *информатичкото општество*, стратегијата за ИКТ сè уште не е усвоена. Системите за интероперабилност остануваат предизвик поради недостиг на опрема, но уште повеќе заради јасно забележан недостиг на волја за користење на оваа опрема. Напорите за координација и модернизација стагнираат, видливо вклучително и преку неформирањето на најавената Агенција за дигитализација.

Развојот во *аудиовизуелната политика* останува забавен поради неназначувањето членови во медиумските регулатори и совети, како и од нерешената ситуација со авторските и другите права поврзани со кабелските оператори. Забележан е продолжениот проактивен пристап кај регулаторното тело во врска со дискриминаторскиот јазик, говорот на омраза и другите случаи на непрофесионално новинарско работење. Недостига применливост на транспарентноста на медиумско сопствеништво за онлајн медиумите и борбата со дезинформациите и за медиумската писменост која досега ја водат главно здруженијата.

Во **Поглавјето 16. Оданочување**, како и претходните две години, државата останува на умерено ниво на подготвеност и бележи одреден напредок.

Во однос на *индиректното оданочување* се известува за намалените стапки на ДДВ како одговор на кризата со Ковид-19. Долгите одложувања за поврат на ДДВ се поретки, но само 38 % од побарувањата се враќаат во законскиот рок.

Се очекува календарот за планираните измени во даночното законодавство да ја подобри *транспарентноста на даночната политика*.

Во поглед на *административната соработка и заемна помош*, Северна Македонија сè уште не се обврзала на стандардот на ОЕЦД за автоматска размена на информации за финансиска сметка, па ЕК ова го дава како нова препорака за земјата во овојгодишниот извештај.

Комисијата укажува дека УЈП треба да ги подобри своите деловни процеси, да имплементира нов интегриран даночен систем за ИТ, да го подобри управувањето со ризиците за усогласеност како основна функција и дополнително да ги прошири е-услугите за да го подобри оперативниот капацитет и компјутеризацијата. Во однос на борбата против неформалната економија, сè уште единствен значаен чекор на државата кој се издвојува во извештајот е повратот на ДДВ.

Оценките за нивото на подготвеност (3) и напредок (2) за **Поглавјето 17. Економска и монетарна политика** не се променети трета година по ред. Две од трите препораки не се имплементирани и се повторуваат. Препораката во однос на економските мерки за справување со кризата предизвикана од Ковид-19 се имплементира соодветно, но се дополнува со укажување да се даде поддршка и на домаќинствата, како и да се продолжи ваквата поддршка сè додека не се постигне стабилен курс на опоравување од Ковид-19, по што треба да следува фокус на креирање фискални стабилизатори и намалување на долгот.

Усогласеноста на правната рамка со таа на ЕУ е во напредна фаза во однос на *монетарната политика*. Меѓутоа, по препораката од 2019 година, ова е втора година по ред да се констатира немање напредок во насока на обезбедување целосна финансиска и институционална независност на НБРСМ во согласност со *acquis*. НБРСМ повторно е позитивно оценета во однос на обезбедување ценовна стабилност.

За *економската политика*, ЕК забележува, со позитивен тон, дека финансискиот план за забрзување на развојот ќе се фокусира на мобилизацијата на приватен капитал за инвестиции.

Повторно се забележува дека е потребно да се развијат капацитети за подобра проценка на социјалното и еколошкото влијание на структурните реформи, дефинирани во *Економската реформска програма*. Но, позитивно е што ЕК смета дека Северна Македонија има највисоко ниво на имплементација на насоките усвоени на заедничкиот состанок на ЕУ, Западниот Балкан и Турција во мај 2020 година.

Во **Поглавјето 19. Социјална политика и вработување**, напредокот е ограничен, како и минатата година.

Препораките во врска со активациските мерки за долгорочно невработени лица, за зголемување на капацитетите на Државниот инспекторат за труд и за социјалниот дијалог, се повторени во целост, со тоа што препораката за помошта која се дава на ранливите групи во општеството се врзува со активациските мерки.

Недостигот на капацитети за имплементација и координација помеѓу институциите, остануваат главниот проблем во врска со најголемиот дел од областите опфатени со ова поглавје.

Со генерално позитивен тон се проследуваат развоите во врска со младинската гаранција и деинституционализацијата, додека генерално негативен тон е употребен за трудовото законодавство, политики за вработување и социјален дијалог.

Во врска со *трудоовото законодавство*, главниот проблем останува слабата имплементација и нискиот капацитет на Државниот инспекторат за труд, кои во овој извештај се ставени во подиректна корелација. Подготовката на Законот за работни односи е спомената во позитивно светло, како отворен и партиципативен процес.

Во врска со *здравје и безбедност при работата*, покрај недостигот на меѓуинституционална соработка и координација, јасно е додаден и недоволниот административен капацитет да се спроведат одредбите кои се веќе на сила.

Кај *социјалниот дијалог* повторно е изразена загриженост во врска со опаѓањето на довербата во синдикатите. Поради ова, како и поради отсуството на социјален дијалог во приватниот сектор, ЕК го оценува севкупниот капацитет за социјален дијалог во земјава како слаб. ЕК потсетува дека одредбите за замена на наставен кадар кој штрајкува, се сè уште на сила и се спротивни на Конвенцијата 87 за слобода на здружување и заштита на правото на организирање на МОТ.

Во врска со *полициската за вработување*, Извештајот се фокусира на младинската гаранција и резултатите од нејзиното спроведување и на активациските мерки за кои повторно забележува дека треба да се ревидираат критериумите со цел да се зголеми достапноста за ранливите групи, како што се Ромите. За разлика од лани, оваа година нема напредок во врска со подготовките за учество во *Европскиот социјален фонд*. За *социјалната политика*, генерално се повторуваат наодите од минатата година со нагласена загриженост за стапката на сиромаштија и луѓе кои се во ризик од сиромаштија во земјава. Забележани се и позитивните развои во врска со *деинституционализацијата*.

ЕК ги повторува наодите за *роговата еднаквост*, како минатата година, со дополнителен наод за зголемен јаз во вработувањето помеѓу мажите и жените.

Констатирано е донесувањето на Законот за спречување и *защита од дискриминација*, изборот на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) и нивното започнување со работа.

Во **Поглавјето 20. Претпријатија и индустриска политика** трета година по ред се бележи умерено ниво на подготвеност и одредено ниво на напредок. Комисијата воведува нова препорака за обновување на стратегијата и акцискиот план за формализирање на неформалната економија, и бара посебен осврт на деловното опкружување. Се препорачува развивање мерки за зголемување на капацитетот на домашните компании да се интегрираат во глобалните синџири на вредност.

Повторно се забележува дека Планот за економски раст нема индикатори за мерење на резултатите и евалуација на државната интервенција. Стратегиите за привлекување странски инвестиции, за поддршка на иновации и извоз се истечени.

Главен извор на финансирање на приватниот сектор се кредитите, и потребно е државата да преземе чекори за промоција на другите достапни финансиски инструменти на ЕУ. Парафискалните давачки и натаму се пречка за стопанството.

Домашното законодавство останува неусогласено со директивата за задоцнети плаќања.

ЕК укажува на потребата државата да обезбеди еднакви услови за учество на пазарот на компаниите, и системски да ги вклучи во консултациите.

Во **Поглавјето 25. Наука и истражување**, нивото на подготвеност е добро, додека напредокот е ограничен. Останува препораката за поголемо вложување во областа на истражувањата и иновациите, и понатамошно промовирање на европските програми со цел зголемување на учеството, како, на пример, програмата Хоризонт Европа и други финансиски инструменти на ЕУ. Две нови препораки бараат евалуација на влијанието на мерките од спроведувањето на Стратегијата за иновации 2014-2020, како и завршување на стратегијата за паметна специјализација и нејзино вклопување со другите политики за истражувања и развој.

Останува забелешката за нискиот процент на инвестиции во истражување и иновации (0,4 % од БДП) и ниското учество на приватниот сектор во поддршката на истражувањата и иновациите (0,1 % од БДП). Се забележува и на неспроведувањето евалуација на Стратегијата за иновации (во извештајот реферирано како „Стратегија за истражување и иновации“).

Учеството во *Програмата Хоризонт 2020* и *Европската област за истражување*, резултатите се подобрени, но остануваат ниски (успех од 11,7 % споредено со просекот од 12,1 %). Обемот на соработка во областа на истражување со други земји, исто така, останува на ниско ниво. Капацитетот за вклучување во Европската област за истражување, останува низок споредено со европскиот просек, особено во поглед на висината на средствата издвоени за соработка.

Во овој извештај, ЕК се осврнува и на *Економскиот и инвестицискиот план за Западниот Балкан*, давајќи препорака за зголемување на буџетот во областа на инвестиции во истражување и иновации.

Се констатира и дека донесувањето на *Стратегијата за тематна специјализација* е во тек, но доцни.

Напредокот во **Поглавјето 26. Образование и култура** веќе четврта година се оценува како ограничен и е едно од поглавјата во кое бавно се применуваат препораките на ЕК. Препораките коишто се однесуваат на зголемената поддршка за обука и професионален развој на наставниците и пристапот до квалитетно образование, особено за децата со попреченост и децата од Ромската заедница, се повторуваат уште од 2016 година и остануваат потполно исти. Препораката за имплементација на нова стратешка рамка за образование останува потполно иста, но оваа година се додава и имплементација на реформата за стручно образование и обука, кој досега не беше дел од клучните препораки.

Во однос на *образованието*, генерално, фокусот на извештајот за оваа година е на неколкуте реформи за консолидирање на правната рамка. За разлика од минатиот извештај, каде што тонот беше повеќе критички околу политизацијата, корупцијата и непристапноста во образованието и се осврнуваше на давање препораки, во годинешниот извештај тонот е повеќе дескриптивен и фокусиран на тоа што е постигнато. Извештајот се осврнува особено на измените во законите за основно и средно образование кои се однесуваат на инклузивност и квалитетно образование за сите, и Законот за образование на возрасните. Покрај тоа, со позитивен тон се опишува концептот за инклузивно образование, кој беше донесен во 2020 година и новиот концепт за основно образование од 2021 година кој ја нагласува инклузивноста, родовата чувствителност/еднаквост и интеркултурализмот како клучни принципи.

Во позитивно светло се споменуваат и формирањето на инклузивните тимови во основните и средните училишта, доделените стипендии за децата со попреченост и децата од Ромската заедница, како и ангажирањето ромски образовни медијатори.

Се забележува низок степен на запишани студенти во прва година на студиите, како и низок степен на запишани деца од предучилишна возраст.

Значително е, исто така, и учеството на земјата во програмата Ерасмус+.

Се забележува недостиг на капацитети во институциите во областа на *културата*, како и намалени напори за спроведување на политиките. Фокус се дава на заштитата на културното наследство, како што се Охрид и Старата Скопска Чаршија.

Поглавјето 29. Царинска унија е едно од ретките поглавја кое континуирано бележи добар напредок и е со добро ниво на подготвеност. Постојните препораки во однос на примена на ИТ-системи и целосно имплементирање на Протоколот 5 на ЦЕФТА, се дополнети со нови насоки.

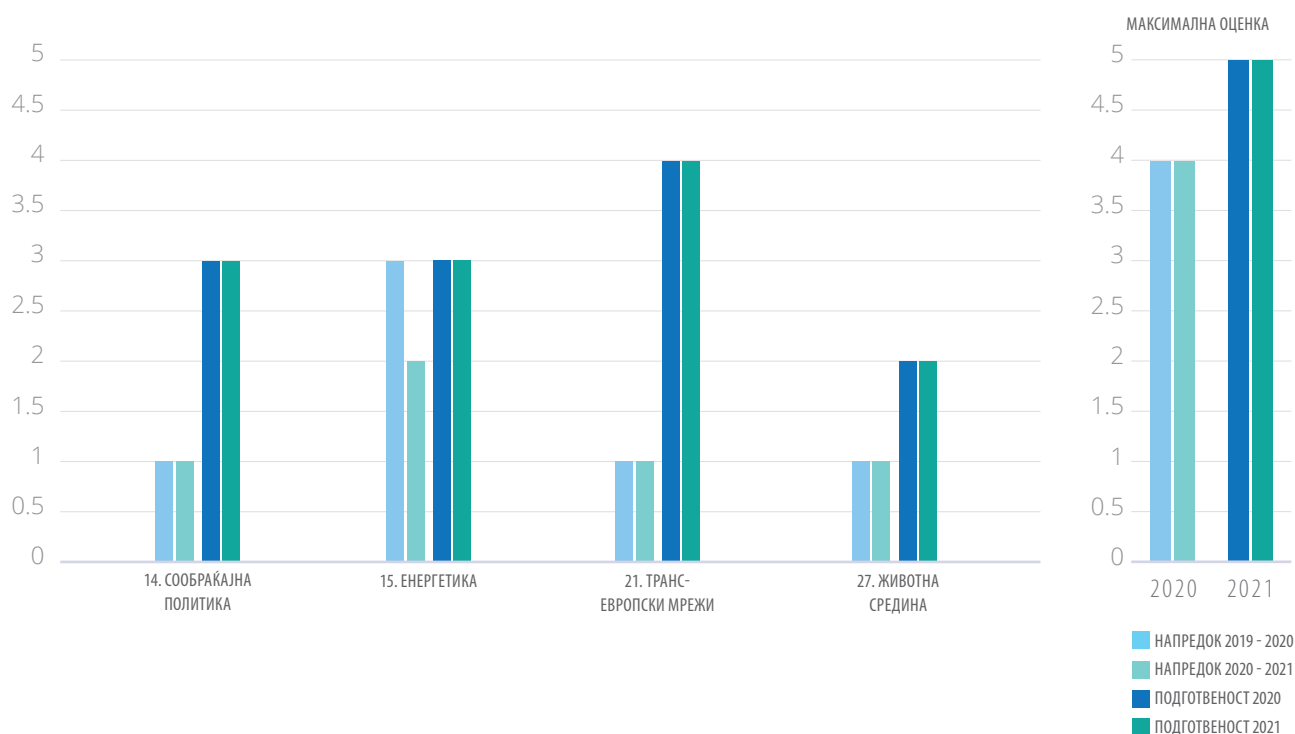
ЕК го оценува *царинското законодавство* во Северна Македонија како високо усогласено со правото на ЕУ. Ги забележува редовните усогласувања со Комбинираната номенклатура на ЕУ, како и примената на Дополнителниот протокол 5 за олеснување на трговијата, вклучувајќи ја и примената на концептот на овластени економски оператори.

ЕК позитивно ги оценува *административните и оперативните капацитети* на ЦУ, вклучувајќи ги и стандардите за професионален интегритет и антикорупција. Натаму, се констатира функционалност на електронските системи, ефективна размена на податоци, како и одржување на системите. Покрај тоа, се пофалува и активната улога на ЦУ во воспоставувањето на „зелените коридори“.

Позитивна е и оценката за учеството на ЦУ во меѓународни операции за борба против недозволена трговија и фалсификување, учеството во меѓународни проекти, како и соработката и размената на информации со другите ЦУ во регионот и меѓународни организации.

Кластер 4. Зелена агенда и одржлива поврзаност

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 ГОДИНА И ЗА 2021 ГОДИНА



- Повеќето поглавја се со умерена подготвеност, но најсложеното поглавје 27. Животна средина е со одредена подготвеност, а повеќе години со ред има само ограничен напредок. И поглавјата 14. Сообраќајна политика и 21. Трансевропски мрежи имаат ограничен напредок две години по ред. Единствено во поглавјето 15. Енергетика има умерен напредок, по добриот напредок минатата година.
- Предизвик претставува следењето на новото *acquis*, но и спроведувањето на транспонираното законодавство.
- Загрижуваат ниските административни капацитети за спроведување на секторските реформи.
- Има потреба од дополнителни финансии за спроведување на законите и политиките.
- Ваквите показатели за овој кластер особено загрижуваат заради неговата поврзаност со зелените инвестиции и развојот на инфраструктурата.
- Фактот што скоро сите препораки се повторуваат, го илустрира ниското ниво на реализација. Најголем дел од клучните препораки во кластерот се однесуваат на имплементација (5), институционално зајакнување (4), додека три се однесуваат на усогласувањето на законодавството.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
10	1	1	3	5	4	0

Во **Поглавјето 14. Сообраќајна политика**, и покрај умерената подготвеност, загрижува повторно ограничениот напредок, но особено клучниот наод на Комисијата дека „со години, на транспортниот сектор му недостасува административен и оперативен капацитет и, особено, политичка волја да се остварат неопходните секторски реформи“.¹³ Препораките од минатата година се повторуваат.

Во општиот *транспортен acquis*, иако постои разработена стратешка рамка, сè уште не е развиен акциски план за Националната транспортна стратегија за периодот 2018-2030 година. Оперативните и административните капацитети за сите видови транспорт остануваат слаби. Загрижува констатацијата дека овие недостатоци го попречуваат правилното спроведување на Зелената агенда за Западен Балкан во областа на транспортот, што имплицира и несоодветен капацитет за користење на средствата од Инвестицискиот план за Западен Балкан поврзани со оваа област.

Законодавството за *патниот сообраќај* се оценува дека е во голема мерка усогласено со *acquis*, но изрично се констатира дека не се одржува темпото со промените на *acquis*. Сè уште остануваат делови за усогласување со европското *acquis*. Извештајот е критичен во поглед на немањето национален систем за континуирано собирање податоци за незгоди на патот, а дека треба да се спроведуваат акциските планови за инспекција и ревизија на безбедноста на патиштата, како и да се донесе и да се спроведе план за одржување на патиштата. Не е потпишан Интербус-протоколот за редовни и посебни редовни услуги, а потребно е и усогласување со казните за прекршување на Европската спогодба за работата на екипажите на возилата ангажирани во меѓународен транспорт. Повторно се нагласува потребата од јакнење на административните и техничките капацитети на Државниот транспортен инспекторат.

За секторот на *железничкиот сообраќај* се истакнува дека треба да се трансформира, но дека постојано се одложуваат одлуките за иднината на овој сообраќај. Се потенцира потребата од целосно имплементирање на законодавството за безбедност на железничкиот сообраќај, а се повторува и забелешката дека независното тело за истрага на железнички несреќи не е формирано.

Констатирано е дека се одржува добро ниво на усогласеност со *acquis* во *воздушниот сообраќај*.

Дополнително се посочува и дека сè уште немаме стратегија за интелигентни транспортни системи со придружни ресурси, како и дека треба да се воспостави мултимодален јазол во близина на Скопје.

Поглавјето 15. Енергија бележи одреден напредок, за разлика од добриот напредок минатата година. Препораките се повторуваат.

Се поздравува усвојувањето Петгодишна програма за имплементација на Стратегијата за развој на енергетиката и интегриран Национален план за енергија и клима, што се смета и за чекор кон имплементација на Зелената агенда на Западниот Балкан.

Во однос на *безбедноста на снабдувањето*, Комисијата препорачува итно обезбедување јаглен за ТЕЦ Битола. Истовремено, констатира дека резервите на нафта се на половина од препорачаното, што може да биде ризично.

Позитивни се оценките за *внатрешниот пазар на енергија*, што се должи на усогласувањето со Третиот енергетски пакет на ЕУ за гас и електрична енергија. Повеќето клучни барања на *acquis* се задоволени, но останува усогласување со Регулативата на ЕУ за интегритетот и транспарентноста на пазарот на големо

¹³ Извештај, с. 90.

на електрична енергија. Загрижувачка е констатацијата дека иако Регулаторната комисија за енергетика е функционална, политичкото мешање ја попречува нејзината независност.

Акцискиот план за *обновлива енергија* е во согласност со целите, но не се реализира. Комисијата препорачува Владата да ги преиспита повластените тарифи за малите хидроцентрали, но и плафоните на капацитет по вид обновлива енергија.

Иако Законот за *енергетска ефикасност* ги транспонира директивите за енергетска ефикасност и енергетски перформанси, недостасува имплементација поради ограничениот човечки и технички капацитет при Одделот за енергетика на Министерството за економија и Агенцијата за енергетика. Четвртиот акциски план за енергетска ефикасност сè уште не е усвоен. Не е воспоставен електронски систем за издавање, пренос и откажување на гаранциите за потекло, а не се усогласени ниту Одредбите за одржливост на биогоривата. Покрај тоа, се препорачува и воспоставување Фонд за енергетска ефикасност.

И покрај усогласеноста во областа на *нуклеарната енергија, нуклеарната безбедност и заштитата од радијација* и усвоената Национална политика за управување со радиоактивен отпад, сè уште не постои постројка за долгорочно и безбедно чување радиоактивен отпад.

Во **Поглавјето 21. Трансевропски мрежи**, подготвеноста е добра, главно поради тоа што во ова поглавје нема суштествено *acquis* за транспонирање, но напредокот е само ограничен.

Препораките од минатата година се повторуваат, додека се воведува и една нова препорака која упатува на итно подобрување на имплементацијата на Железничкиот коридор VIII, поради бавноста во изградбата на железницата кон Бугарија (завршени само 28 % од првата фаза). Ова се пропишува на немањето соодветна политика за задржување на персоналот на големи инфраструктурни проекти. Добро е што конечно е потпишан протоколот за железничкиот граничен премин со Косово, но останува да се финализира ваков договор и со Грција. Во однос на гасните интерконекции, Владата презема мерки за да обезбеди финансиски средства за изградба на линија за интерконекција со Грција, Србија и со Косово, а се работи на гасоводот Неготино-Битола и Скопје-Тетово-Гостивар.

Сложеното **Поглавје 27. Животна средина** и натаму заостанува, особено во спроведувањето, па оттаму Комисијата ја поттикнува државата да ги зголеми амбициите за Зелената транзиција, и во контекст на Зелената агенда за ЗБ. Препораките од минатата година се повторуваат, додека една од препораките е видоизменета и се однесува на системот за управување со отпад.

Ова поглавје е повторно оценето како најслабо во однос на административните капацитети, при што се потенцира дека има недостиг на човечки ресурси на сите нивоа. Се посочува дека е потребно поголемо вклучување на граѓанските организации во јавните консултации и зголемување на транспарентноста и пристапот до информации.

Загадувањето на *воздухоот* во големите градови останува сериозна загриженост, а проблематично е тоа што има ограничена имплементација и ограничени ресурси, како и слаба меѓусекторска соработка и координација помеѓу централните и локалните власти. Истото се однесува и на управувањето со отпад. Покрај тоа, иако се донесени законите со кои се инкорпорираат принципите на циркуларна економија, не се усвоени подготвените Национален план за управување со отпад (2021-2031) и првиот Национален план за превенција на отпад (2021-2027). Воспоставувањето на регионалниот систем за управување со отпад доцни веќе подолго време, додека незаконските депонии претставуваат сериозен проблем.

Во *управувањето со водите*, напредок има во изградбата на колектор во Скопје, како и во имплементацијата на Директивата на ЕУ за поплави. Проблем е имплементацијата на сите планови за управување со водните сливови.

Во поглед на *заштитата на природата*, презентирани се низа активности – утврдување потенцијални НАТУРА 2000 локации, прогласување на Шар Планина за национален парк, апликации за листите на Конвенцијата од Рамсар и УНЕСКО. Меѓутоа, загрижува констатацијата дека средствата за заштита на природата се обезбедуваат главно од донатори. Извештајот предупредува дека имплементацијата на препораките на УНЕСКО за регионот на Охрид многу доцни и сугерира големо внимание на властите за ова прашање.

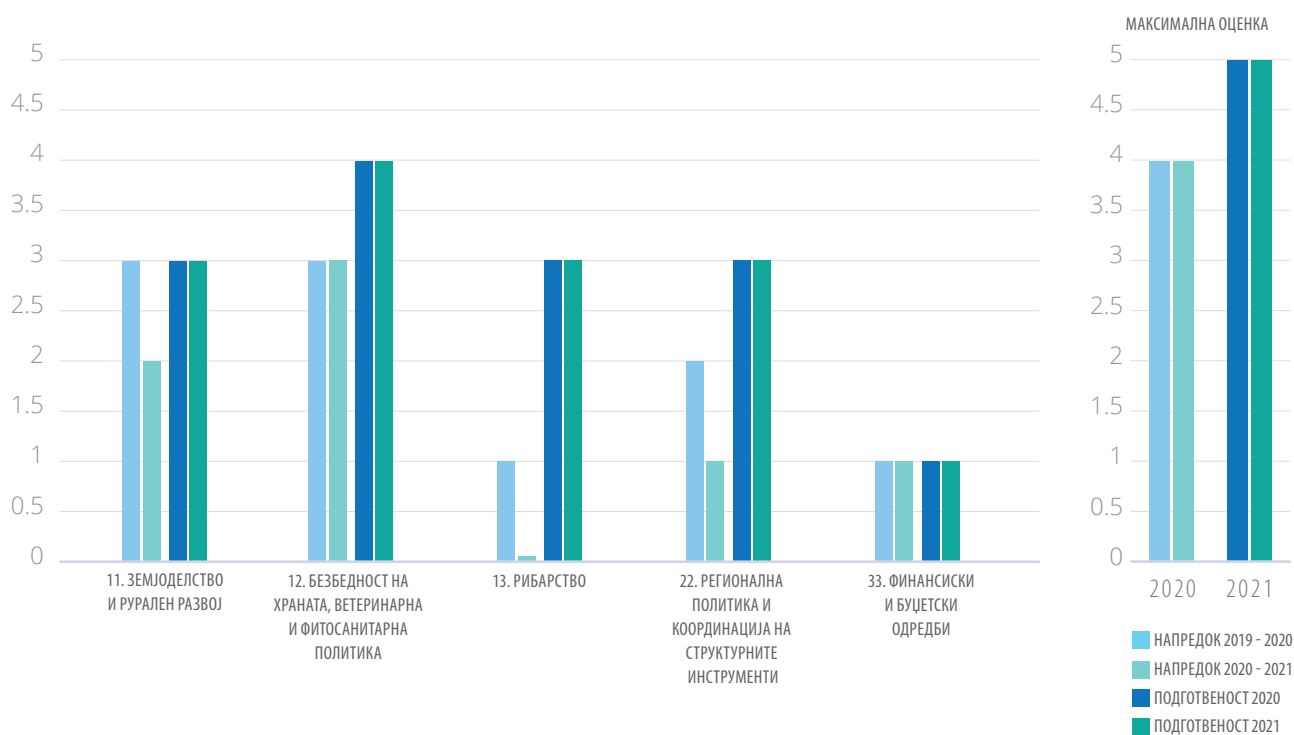
И во областа на *индустриското загадување и управување со ризици*, се заостанува во усогласувањето со *acquis*, но и во спроведувањето, а се стагнира и во подрачјата на хемикалии и бучава.

Во подрачјето *цивилна заштита*, главно е презентирана помошта и соработката со Механизмот на ЕУ за цивилна заштита во врска со шумските пожари во државата, но се укажува на потребата од унапредување на соработката и координацијата меѓу Дирекцијата за спасување и заштита и Центарот за управување со кризи.

Усогласувањето со *acquis* за *климатските промени* е на ниско ниво, а човечките и финансиските ресурси се оценети како „многу ограничени“. Сепак, донесена е долгорочна стратегија за климатска акција со акциски план.

Кластер 5. Ресурси, земјоделство и кохезија

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 ГОДИНА И ЗА 2021 ГОДИНА



- Во овој кластер, најсложеното поглавје 12. Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика има највисоко ниво на подготвеност - добро, а и напредокот континуирано се оценува како добар.
- Поглавјата 11, 13 и 22 се на умерено ниво на подготовка, додека во рана фаза е поглавјето 33. Сепак, за разлика од поглавјата 22 и 33, кои бележат само ограничен напредок, Поглавјето 11. Земјоделство и рурален развој бележи одреден напредок (споредено со добриот напредок минатата година).
- Најзагрижувачки се констатациите за намален капацитет за користење на средствата од фондовите на ЕУ и доцнење во спроведувањето на најзначајните инфраструктурни проекти.
- Повеќето препораки во ниво на кластер се малку преформулирани и/или исти. Нови препораки има само кај поглавјето 12 (2) и поглавјето 22 (1). Најмногу од препораките се однесуваат на имплементацијата.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
6	7	6	3	8	3	5

Од **Поглавјето 11. Земјоделство и рурален развој** во хоризонталните прашања, позитивно се оценува донесувањето на Националната стратегија за земјоделство и рурален развој за периодот 2021-2027 година. Системите за контроли и исплати во земјоделството се воспоставени, но потребни се дополнителни ресурси за некои од нив, како и унапредување на советодавните услуги.

Во подрачјето на *Заедничката организација на пазарот*, се забележуваат одредени активности за усогласување со *acquis*, како посебните програми за вино и мед и школски програми за овошје и зеленчук, но и подготовка на посебен Закон за ЗОП.

Позитивен е наодот за *рурален развој* за добар напредок во користењето на средствата од ИПАРД II. Меѓутоа, *полициската на квалитет* претрпува критика поради бавната примена на шемите за квалитет и недоволните капацитети.

Се оценува дека е воспоставена целосна законодавна и институционална рамка за *органско производство* и дека постои потенцијал за натамошен развој на овој сектор, вклучувајќи и со поддршка на ИПАРД III.

Поглавјето 12. Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика е едно од ретките кое бележи добро ниво на подготвеност, но и континуирано добар напредок. Добра подготвеност и напредок се констатирани за речиси сите подрачја во рамките на ова поглавје.

Новата Стратегија за безбедност на храната за периодот 2021-2025 година, функционалноста на Националниот систем за предупредување за храна и добиточна храна и на системите за внатрешна ревизија и обука на Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ), резултираат со позитивна оценка во подрачјето на *полициската безбедност на храната*.

Во *ветеринарната политика* забележана е усогласеноста со *acquis* за контролниот систем на внатрешниот пазар и увоз на животни и животински производи, за сертификација, компјутерски систем и граничните контролни точки, како и нивното спроведување. Постигнат е добар напредок и кај контролните мерки за болести кај животните. Во согласност со кодексот за здравје на животните на ОИЕ, земјата е призната како ослободена од чума кај овци и кози. Сепак, се констатира недоволен капацитет на АХВ за анализа на податоци, верификација и анализа и спроведување ветеринарни анализи за проценка на ризик. Нема подобрување во функционирањето и сигурноста на системот за идентификација и регистрација на животните, ниту на капацитетот за понатамошно усогласување и спроведување со правото на ЕУ за зоотехнички прашања.

Забележан е добар напредок во *пласирањето на храна, добиточна храна и нуспроизводи од животинско потекло на пазарот* со усвојување на имплементациското законодавство усогласено со правото на ЕУ. Постигнат е добар напредок и во врска со правилата за безбедност на храната.

Во однос на специфичните правила за *добиточна храна*, законодавството допрва треба да се усогласи со правото на ЕУ.

Во 2021 година и напредокот во однос на *фитосанитарната политика* е оценет повисоко од претходно – како добар напредок. Во оваа насока се истакнува донесувањето на новиот Закон за фитофармација, но и подобреното спроведување.

И покрај фактот што само мал дел од *acquis* е применливо за Северна Македонија, Комисијата констатира дека во **Поглавјето 13. Рибарство**, националното законодавство не ги следи промените на релевантното *acquis* или не е усогласено со *acquis*. Не е обезбедено усогласување со регулативата на ЕУ за јагули. Се потенцира потребата за зајакнување на капацитетите за планирање, имплементација и спроведување на целата политика.

Извештајот е критичен и во поглед на спроведувањето, особено капацитетите за контрола на незаконското рибарење, како и системите за собирање податоци за рибници и аквакултура.

Недостасува меѓуинституционална координација со надлежните органи за животна средина.

Во врска со *меѓународните договори* за управување со рибарството, Комисијата укажува дека договорот за соработка со Албанија, склучен на крајот на 2020 година, треба да биде во согласност со Меѓународниот договор за заштита и одржлив развој на Паркот Преспа, во кој се вклучени сите земји што ја споделуваат областа на Преспанското Езеро.

Во **Поглавјето 22. Регионална политика и координација на структурни инструменти**, на легислативен план се забележува подготовката на органискиот Закон за буџетот и измените на Законот за рамномерен регионален развој. Се констатира дека *институционалната рамка* е воспоставена и функционална, но *административните капацитети* и натаму се влошуваат. Анализата покажала недостиг од 82 вработени во оперативните структури.

Наспроти наодот дека е зајакнат процесот на секторско креирање на политиките и стратешкото планирање се забележува доцнење во програмирањето на повеќегодишните програми за транспорт и животна средина, а со тоа се зголемува ризикот од неискористување на средствата од ЕУ.

И покрај констатацијата за подобро учество во билатералниот дијалог со ЕУ во *мониторингот и евалуацијата*, се критикува нивото на реализација на препораките од мониторинг и секторските комитети за ИПА. Особено се инсистира на подобрување на мониторингот и супервизијата на инфраструктурните инвестиции.

Недостигот на кадар сериозно влијае врз капацитетите за *финансиско управување и контрола*, иако се цени дека системите се воспоставени на здрави основи. Тоа има особено влијание врз реализацијата на повеќегодишната програма за животна средина и транспорт, а се доцни со имплементација на сите *flagship* иницијативи.

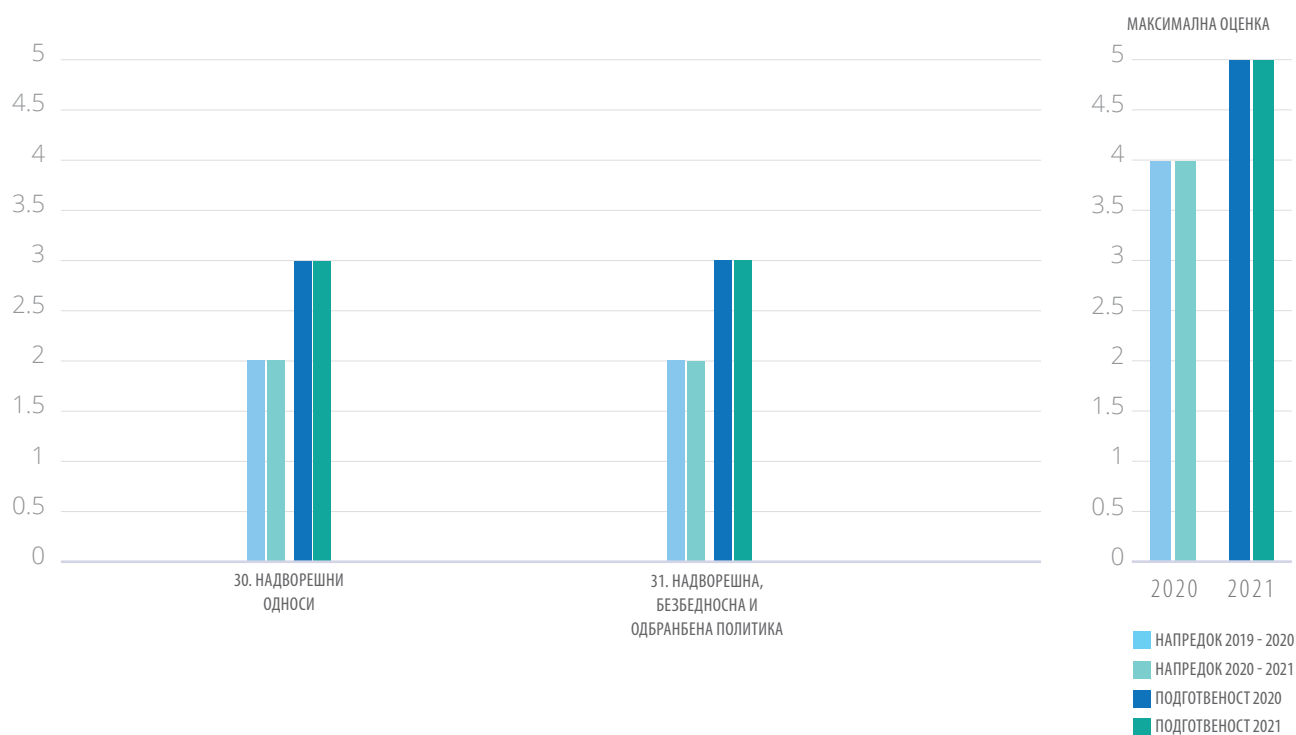
Квалитетот на *ревизијата* од страна на Ревизорското тело за ИПА се цени како добар, но не и спроведувањето на препораките од ревизијата.

Подготвеност на **Поглавјето 33. Финансиски и буџетски одредби** и натаму е во рана фаза, а напредокот ограничен. Двете препораки од претходниот извештај за усогласување на правната основа за области, релевантни за примена на системот за сопствени ресурси и унапредување на административните капацитети и механизми за координација меѓу клучните засегнати страни во системот се повторуваат.

Позитивно се оценети дополнително усогласување на националните сметки и пресметките за бруто-национален доход (БДП), како и дигитализацијата на процесирањето на царинските декларации и акцизни документи.

Кластер 6. Надворешни односи

НАПРЕДОК И НИВО НА ПОДГОТВЕНОСТ ЗА 2020 ГОДИНА И ЗА 2021 ГОДИНА



- Оценката на ЕК за овој кластер е умерена подготвеност и одреден напредок.
- Оценките по поглавја се идентични со оние од минатогодишниот извештај.
- Препораките се главно видоизменети или нови, што укажува на делумен напредок.

Преглед на препораки

повторени	видоизменети	нови	законодавни	имплементација општо	институции	друго
1	2	1	1	2	1	0

Во **Поглавјето 30. Надворешни односи**, се констатира дека Северна Македонија ги продолжила напорите да ги координира своите позиции и да ја усогласи *трговската политика* со онаа на ЕУ, вклучително и во рамките на СТО. Институционалниот капацитет за целосно учество во трговската, развојната и во хуманитарната политика на ЕУ, и оваа година се оценува како недоволен, па затоа се препорачува подобрување на целокупниот административен капацитет во врска со трговската политика на ЕУ, ЦЕФТА и на работата во рамката на СТО.

По позитивните оценки за имплементација на Заеднички регионален пазар 2021-2024 година и на Протоколот 5 на имплементирање на ЦЕФТА, сега се препорачува спроведување на Протоколот 6 за трговија со услуги и преговори и усвојување на Протокол 7 на ЦЕФТА за решавање спорови.

Системот за *сџоки за двојна употреба* се оценува како функционален.

И натаму нема никаков напредок во *развојната политика и хуманитарната помош*. Од интерес е за нашата држава да формулира и да спроведе политика за ваквата помош кон трети земји.

За **Поглавјето 31. Заедничка безбедносна и надворешна политика**, најзначајна е констатацијата за подобрена усогласеност со заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ – 96 %. Континуиран е дијалогот за ЗБНП и ЗБОП.

Позитивни се и оценките за учеството на Северна Македонија во меѓународната рамка за *нейролиферација*, како и за *активната соработка со меѓународните организации*.

Покрај тоа, зголемено и учеството во мисиите и во операциите на ЕУ за управување со кризи во рамките на ЗБОП.

ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА

Во Заклучоците на овогодишната Стратегија за проширувањето, Комисијата повторува дека одложувањето на почетокот на преговорите со двете земји, негативно влијае врз кредибилитетот на ЕУ. Затоа повикува билатералните прашања меѓу Бугарија и Северна Македонија да се решат како приоритет, државите членки да ја завршат дискусијата за преговарачките рамки и првите меѓувладини конференции да се одржат пред крајот на оваа година. Ваквото инсистирање е поддржано со оценката дека државата ги исполнила условите за одржување на првата меѓувладина конференција. Меѓутоа, во текстот се повторува минатогодишната урамнотежена формулација „Постојните договори, вклучително и Договорот од Преспа меѓу Северна Македонија и Грција и Договорот за добрососедски односи со Бугарија, да продолжат да се спроведуваат со добра волја од сите страни“, при што таа е упатена до сите страни еднакво, без разлика дали се или не се членки на ЕУ.

Во Извештајот, Комисијата најпрвин главно ги регистрира и ги објаснува активностите на *регионално ниво* на Западен Балкан.

Се оценува дека Северна Македонија „го одржала својот ангажман“ во регионалните иницијативи.

Извештајот фактографски ја регистрира и иницијативата „Отворен Балкан“, која предизвика посебно внимание при промоцијата на пакетот за проширување и особено во расправата во Европскиот парламент.

Комисијата оценува дека државата останала посветена на билатералните односи со другите држави од проширувањето и со соседните држави членки на ЕУ. Додека за односите со сите други држави – од процесот на проширување, оценката е дека се добри, односно активни, текстовите за односите со Бугарија и Грција се поспецифични. Сепак, и тие главно се задржуваат на регистрирање на настаните, користејќи главно неутрални формулации. За односите со Бугарија се констатира дека бил ставен „посебен фокус на надминување на неразрешените билатерални прашања со Бугарија... и на напорите да се деблокира официјалното започнување на пристапните преговори“, кои, сепак, останале блокирани. Се констатира дека продолжила имплементацијата на Преспанскиот договор со Грција, но со побавно темпо.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

Заклучните согледувања и препораки ги изведуваме врз основа на оваа анализа, но и врз основа на кумулативни согледувања од анализите што во континуитет ги спроведуваме веќе десет години. Оттаму, карактерот на овие заклучни согледувања и препораки има поширок опсег.

Напоменуваме дека за сè уште валидни, ги сметаме и препораките од нашата минатогодишна анализа.

- Во услови на блокада на почеток на преговорите, неизвесност на процесот на пристапување и намален кредибилитет на ЕУ, што резултира и со намалена трансформативна моќ на ЕУ во земјите кандидати, клучното прашање е зајакнување на импулсот за реформи поврзани со ЕУ и конвергенцијата меѓу националните политики и законодавство и *acquis* на ЕУ.
- Постои тенденција на дивергенција, наместо конвергенција меѓу националната агенда и онаа за реформи кон ЕУ.
- Исклучителниот фокус на самиот почеток на преговорите и на прашања што не се поврзани со *acquis* во пристапниот процес ја занемарува извесната долгорочност на процесот и го намалува политичкиот капацитет на државата за спроведување суштински реформи поврзани со пристапувањето во ЕУ.
- Наметнатите билатерални прашања имаат потенцијал да го стават во заложништво целиот пристапен процес. Затоа е неопходно да се изгради реален и балансиран пристап кон целокупниот процес и да се ослободи енергија и да се создаде капацитет за справување со барањата кои проилегуваат од *acquis* на ЕУ (наспроти оние кои не произлегуваат од *acquis*).
- Резултатите прикажани во извештаите на ЕУ не соодветствуваат со силната декларативна посветеност и насоченост на државата кон реформите поврзани со ЕУ. Усогласувањето со *acquis*, коешто беше силна страна на македонскиот евроинтегративен процес, забавува и во многу подрачја не успева да го одржи темпото со промените во *acquis*.
- Оттаму, неопходен е коренит пресврт во осмислувањето на пристапниот процес во нашата држава, кој ќе се темели на јасни согледувања на барањата на *acquis* и реално утврдување на приоритетите во согласност со националните приоритети за демократски и одржлив развој. Треба да се надмине двојството во пристапот кон националните политики и политиките кон ЕУ и тие да се третираат комплементарно и долгорочно.
- Клучна е приоритизацијата, секвенционирањето и капацитетот за спроведување на реформите, пред сè имајќи ги предвид потребите на граѓаните и деловниот сектор за демократизација и развој.
- Ја потенцираме минатогодишната препорака „да се пристапи кон анализа на капацитетите за вградување на барањата од пристапувањето во ЕУ во националната реформска агенда, вклучувајќи ги инструментите за проследување, односно имплементирање на препораките на Извештајот (НПАА, акциски планови, програми на Владата итн.), притоа имајќи ги предвид и инструментите што ќе бидат неопходни во согласност со новата методологија за проширување (патокази итн.), како и за користење на претпристапните средства. Овие инструменти треба соодветно да се вградат во конзистентен систем и процес на креирање на националните политики. Анализата треба да води кон јасни приоритети во реални временски рамки што ќе овозможат долгорочно осмислен, урамнотежен и стабилен напредок на целокупната агенда за реформа поврзана со пристапувањето во ЕУ.“
- Отсуството на капацитет за креирање на реформите и потпирањето исклучително врз странска техничка помош за стратешки прашања и планирање, го загрозува успехот на реформите, кој може да биде одржлив само со домашна сопственост.

- Хоризонталните проблеми кои ја карактеризираат јавната администрација – нискиот квалитет на процесите на стратешко планирање, креирање и координација на политиките, на оценката на влијанието на регулативата, на подготовката на законодавството, несеопфатниот консултативен процес, како и ниските капацитети за спроведување проекти имаат сериозно влијание врз процесот на пристапување, но и за користење на средства од ЕУ. Дополнително, партизацијата и клиентелизмот се клучен проблем за функционирањето на институциите. Оттаму, неопходна е политичка волја и приоритетно систематско справување со овие проблеми.
- Карактерот и долгорочноста на пристапниот процес не го оправдува користењето на „европското знаменце“ за усвојување на законите по скратена постапка во Собранието. Има време, а и неопходна е детална дебата за тоа на кој начин да се оствари усогласувањето со *acquis*. Тоа, секако, подразбира и одговорен однос на опозицијата.
- Со оглед на намалениот капацитет и за усогласување со *acquis* на нормативно ниво, неопходна е и детална анализа на примената на инструментите и механизмите за усогласување со *acquis*.
- Имајќи го предвид сè понагласениот регионален пристап во процесот на пристапувањето, неопходно е учеството во регионалната соработка да е комплементарно со пристапниот процес, како и да се рационализираат соодветните механизми.
- Процесот на стабилизација и асоцијација и ССА и натаму се важечката политичка, правна и институционална рамка во односите со ЕУ. Меѓутоа, потребен е посистематски напор за искористување на сите можности на ССА, а неопходен е и повнимателен и сериозен приод кон потенцијалните кршења на ССА.
- Неопходно е да се зголеми транспарентноста на процесот на усвојување на *acquis* и повторно да ѝ станат достапни на јавноста базите на податоци за усогласување на националното законодавство со *acquis*.

Прилог: Ниво на усогласеност и напредок

КЛАСТЕР	ОБЛАСТ/ПОГЛАВЈЕ	ПОДРАЧЈЕ	ПОДГОТВЕНОСТ							НАПРЕДОК
			2015	2016	2018	2019	2020	2021	2020-2021	
1. ТЕМЕЛИ	23. ПРАВОСУДСТВО И ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА		2	2	2	2.5	2.5	2.5	2	
		ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПРАВОСУДСТВОТО	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2	
		БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	2	2	2	2	2.5	2.5	2	
		СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО	2	2	2	2.5	2.5	2.5	1	
	24. ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ		3	3	3	3	3	3	2	
		БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ	2	2	2	2	2	2	2	
	ПОСТОЕЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА			4	4	4	4	4	4	2
	КАПАЦИТЕТ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ПРИТИСОКОТ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА И ПАЗАРНИТЕ СИЛИ ВО УНИЈАТА			3	3	3	3	3	3	2
	5.ЈАВНИ НАБАВКИ			3	3	3	3	3	3	1
	18. СТАТИСТИКА			3	3	3	3	3	3	3
32. ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА			3	3	3	3	3	3	1	
2. ВНАТРЕШЕН ПАЗАР	1. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ		3	3	3	3	3	3	1	
	2. СЛОБОДА НА ДВИЖЕЊЕ ЗА РАБОТНИЦИТЕ		1	1	1	1	1	1	0	
	3. ПРАВО НА ОСНОВАЊЕ И СЛОБОДА НА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ		3	3	3	3	3	3	0	
	4. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛОТ		3	3	3	3	3	3	2	
	6. ПРАВО НА ТРГОВСКИ ДРУШТВА		4	4	4	4	4	4	2	
	7. ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ		3	3	3	3	3	3	2	
	8. ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЈА		3	3	3	3	3	3	0	
	9. ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ		3	3	3	3	3	3	1	
	28. ЗАШТИТА НА ПОТРОШУВАЧИТЕ И ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА		3	3	3	3	3	3	0	
3. КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ	10. ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ		4	4	3	3	3	3	1	
	16. ОДАНОЧУВАЊЕ		3	3	3	3	3	3	2	
	17. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА		3	3	3	3	3	3	2	
	19. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ		3	3	3	3	3	3	2	
	20. ПРЕТПРИЈАТИЈА И ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА		3	3	3	3	3	3	2	
	25. НАУКА И ИСТРАЖУВАЊЕ		4	4	4	4	4	4	1	
	26. ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛТУРА		3	3	3	3	3	3	1	
	29. ЦАРИНСКА УНИЈА		4	4	4	4	4	4	3	
4. ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ	14. СООБРАЌАЈНА ПОЛИТИКА		3	3	3	3	3	3	1	
	15. ЕНЕРГИЈА		3	3	3	3	3	3	2	
	21. ТРАНС-ЕВРОПСКИ МРЕЖИ		4	4	4	4	4	4	1	
	27. ЖИВОТНА СРЕДИНА		3	2	2	2	2	2	1	
5. РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА	11. ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ		3	3	3	3	3	3	2	
	12. БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНАТА, ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА		2	2	4	4	4	4	3	
	13. РИБАРСТВО		3	3	3	3	3	3	0	
	22. РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА НА СТРУКТУРНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ		3	3	3	3	3	3	1	
	33. ФИНАНСИСКИ И БУЏЕТСКИ ОДРЕДБИ		1	1	1	1	1	1	1	
6. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	30. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ		3	3	3	3	3	3	2	
	31. НАДВОРЕШНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА		3	3	3	3	3	3	2	

