Уште еден извештај на ЕК: нова призма, стари болки

Куса анализа на извештајот на ЕК за Северна Македонија 2022 година

Клучни теми на презентацијата на пакетот за проширување во Комисијата за надворешна политика од страна на комесарот Вархеји беа условениот кандидатски статус на Босна и Херцеговина, меѓувладините конференции за почеток на преговорите со Северна Македонија и Албанија, како и назадувањето во Србија во однос на заедничката надворешна политика, заедно со влијанието на руската инвазија во Украина.

За разлика од минатата година, Европската комисија оваа година можеше да го прикаже одржувањето на првата меѓувладина конференција со Албанија и првата политичка меѓувладина конференција со Северна Македонија како нејзин главен успех во политиката кон Западниот Балкан, дури и како „историски момент" кој означува „нова фаза на политиката на проширување".

Токму ова е новата призма којашто му дава поинаков тон на овогодишниот Извештај за Македонија, кој инаку ја задржува ланската структура, голем дел од содржината, а повторува и голем број хронични болки.

Анализата, пак, на оценките на Комисијата[1] води кон два заклучоци:

- Оценката за главно умерена подготвеност во повеќето кластери е иста како и минатата година. Остануваат големи разлики меѓу поглавјата и исти оценки за подготвеност на поглавјата, освен кај Поглавјето 31 - Заедничка надворешна безбедносна политика, каде нивото на подготвеност е подигнато на „добро", благодарејќи на целосната усогласеност со санкциите кон Русија.

- Оценките за напредокот се нешто подобри во споредба со минатата година, па наместо немање напредок или „ограничен" напредок, Комисијата во повеќето поглавја забележува „одреден напредок". Сепак, ова не води кон менување на оценките за подготвеноста, кои, со единствениот исклучок, се исти од 2019 година, а многу малку променети годините пред тоа.[2]

1 Оценката за подготвеноста ја одразува сегашната подготвеност во однос на целокупните права и обврски кои треба да се преземат со членството во ЕУ, додека оценката за напредокот е во однос на минатогодишниот извештај.

2 Преглед на квантифицираните оценки за подготвеност и напредок е даден во прилог.

Оттаму, останува нашата минатогодишна констатација дека ова е резултат на долгорочната природа на пристапниот процес, континуираното менување на европското законодавство, но и генералниот недостаток на политичка поддршка во ЕУ за процесот на проширување, наспроти на овогодишната сменета реторика. Одржувањето на ваквиот пристап не обезбедува импулс за реформи од аспект на држава кандидат.

КЛАСТЕР 1: ТЕМЕЛИ

Очекувано, најголемо внимание во Извештајот е посветено на овој кластер. За **демократските институции**, клучно е дека Северна Македонија продолжува со напорите за јакнење на демократијата и владеењето на правото, „и покрај одредени предизвици". Повторена е минатогодишната оценка дека државата покажала „заложба да испорача резултати" во клучните области на кластерот Темели. Оваа година извештајот дава оценка за напредокот во изборните реформи и го квалификува како ограничен. Речникот кој ЕК го користи во однос на Собранието е построг од минатата година. За разлика од минатогодишниот извештај, кога беше пофалено функционирањето на Собранието и покрај политичката поларизација, оваа година истото е во голема мера предмет на критика.

Како и минатата година го поздравува и препознавањето на граѓанското општество како клучен чинител од страна на државните институции, само констатирајќи го тековниот бојкот на Советот за соработка меѓу Владата и развој на граѓанското општество.

Во однос на **реформата на јавна администрација**, оценката за подготвеноста и во овој извештај останува иста како и во минатиот - умерена, но постои ограничен напредок во однос на исполнувањето на препораките од минатата година. Се повторуваат клучните препораки за промена на релативно нови системски закони донесени со поддршка од ЕК и донесување нови, наспроти препораката за фокус на спроведувањето.

Воопшто во однос на демократските институции, повторени се опомените за повеќето од старите „болки", како што се, на пример, потребата од изборни реформи навреме пред изборите, голем број закони во скратена постапка, спорадични нови иницијативи наместо имплементација на постојната правна рамка, како и запрен реформски процес на локалната самоуправа. Оваа година додадена е и опомената на Собранието дека именувањата треба да бидат не врз политичка основа, туку врз основа на заслуги, за што повод е неможноста за избор на судии на Уставниот суд и други функционери кои ги бира Собранието.

Нова во овогодишниот извештај е оценката дека **правосудството** демонстрирало „заложба за заштита на неговиот интегритет и независност", но веќе загрижува значително намалениот избор на судии и јавни обвинители, поради одливот во пензија и ненавремениот избор на нови. Повторена е и опомената Академијата за судии и јавни обвинители да остане единствениот „влез" за овие професии, како и да не се скусува почетната обука. И покрај одржаната ефикасност на судството, остри се повторените критики за двојазичноста во судските постапки и платите во судството.

Состојбите во областа на **темелните права** се повторно загрижувачки од аспект на имплементација. Се повторуваат хроничните проблеми кои упорно опстојуваат во одредени подрачја, како што е на пример **драматичната** состојбата во затворите и недоволното спроведување на препораките на Комитетот против тортура. Ограничен е напредокот во однос на слободата на изразувањето на која секоја година ЕК ѝ посветува сè повеќе внимание, повторувајќи ги старите слабости, но и констатирајќи нови ризици, како на пример од повторно воведување владино платено рекламирање.

Во **борбата против корупцијата** извештајот е детален во прикажувањето на исходите од предметите, особено оние од висок профил, со позитивна констатација за продолжувањето на предметите од поранешното СЈО. Комисијата ги повторува позитивните оценки за Комисијата за спречување на корупцијата. Во клучните препораки, за разлика од претходната година, се дава приоритет, меѓу другото, и на ефективното спроведување на препораките од Групата на држави против корупција (ГРЕКО). Комисијата само ја констатира суспензијата на шефицата на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, без да навлегува во објаснување или оценка на спорот меѓу ова обвинителство и Финансиската полиција – тема што ја разбранува македонската јавност изминатата година.

Во однос на **Поглавјето 24 - Правда, слобода и безбедност** во последните четири извештаи се бележи истото темпо на напредок и исто ниво на подготвеност - умерено. Напредок е констатиран во имплементацијата на Заедничкиот акциски план за борба против тероризмот, донесувањето стратешки документи од областа на граничното управување и миграцијата, унапредувањето на капацитетот за финансиски истраги, меѓународната полициска соработка и соработката со ЕВРОЈУСТ, борбата против трговијата со дрога. Меѓу старите болки, се повторуваат недостигот на капацитет на истражните центри, недостатоците во системот на миграција, постапките за азил, како и ограничениот капацитет на Националната опсерваторија за дрога. ЕК го најавува потпишувањето на долго очекуваниот договор со Фронтекс до крајот на годината.

Во **економските критериуми**, во однос на пазарната економија се забележува стабилизација на јавниот долг и намалување на буџетскиот дефицит, како последица на заздравување на економијата, но и повратените даночни приходи по шокот од пандемијата. Се поздравува донесувањето на Законот за буџети, чие донесување доцнеше повеќе од две години, но се забележува дека се доцни со донесувањето на законот за јавно-приватно партнерство. Се проценува дека нема значајни напори за унапредување на деловната средина. Во однос на вториот критериум (способноста за справување со притисокот на конкуренцијата), иако се констатира „одреден напредок", анализата не остава таков впечаток. Се забележува дека образовните програми не соодветствуваат на пазарот на трудот, а реформите се одвиваат со споро темпо, додека недостасуваат финансиски средства и капацитет за да се поддржат реформите. Инвестициите се пониски од потребното ниво за да се подобри поврзаноста, вклучително и слабата регионална транспортна мрежа. Забележан е зголемен број претпријатија во извештајната година, како и диверзификација на економијата.

Сите три поглавја кои припаѓаат на Кластерот Темели остануваат „умерено напреднати", а единствено добар напредок од минатата година, повторно е забележан во Поглавјето 18 - Статистика, што се должи на позитивната оценка за подготовката и спроведувањето на Пописот. Другите две поглавја – Јавни набавки и Финансиска контрола, забележуваат ограничен напредок, со повторени слабости и препораки.

КЛАСТЕР 2: ВНАТРЕШЕН ПАЗАР

Во вториот кластер позитивна промена во однос на напредокот е забележана во пет поглавја, а значајно нагласено во поглавјата 4 - Слободно движење на капитал, 6 - Право на трговски друштва и 9 - Финансиски услуги. Напредокот во овие поглавја се должи на усогласување на делови од домашното законодавство со acquis на ЕУ во специфичните области и се препорачува нивна имплементација во текот на наредната година. Загрижува континуираната стагнација во значајното поглавје 8 - Политика на Конкуренција, поради слабите капацитети на Агенцијата, како и во поглавјето 2 - Слободно движење на работници, каде се забележува дека не се преземени чекори за обезбедување на еднаков третман при пристап на пазарот на трудот врз основа на националност. ЕК овој кластер во својата проценка го врзува со обврските на членство во заедничкиот пазар на ЕУ, но и во Заедничкиот регионален пазар.

КЛАСТЕР 3: КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ

Во третиот кластер спротивно од минатата година, се забележува напредок во сите поглавја. Покрај донесувањето значајни закони, како Законот за Буџет, позитивно се оценети унапредувањето на социјалната заштита, зголеменото финансирање на иновативни проекти и зголемување на буџетот за образование. Царинската политика е јака страна, а и извештајот на ЕК го потврдува тоа. Единствената забелешка во ова поглавје се однесува на нератификувањето на Протоколот за нелегална трговија со производи од тутун. Сепак, нивото на подготвеност не е напреднато во ниту едно поглавје. Се чини значајна експлицитната препорака на ЕК „да се развијат и други мерки за зголемување на конкурентноста на домашните компании и нивната интеграција во глобалните вредносни синџири, освен државната помош".

КЛАСТЕР 4: ЗЕЛЕНА АГЕНДА

Во овој кластер, Поглавјето 27 - Животна средина бележи „одреден" напредок за разлика од минатите години на стагнација или сосема ограничен напредок, но остануваат забелешките за имплементацијата. Останатите поглавја (14 - Сообраќајна политика, 15 - Енергија, 21 - Трансевропски мрежи) имаат ограничен напредок. Особената загриженост произлегува и од фактот што овие поглавја се значаен дел од Економскиот и инвестицискиот план за Западниот Балкан. Покрај тоа, загрижуваат и опомените во поглавјето Енергија, особено дека е потребно забрзување на преминот кон обновливи извори на енергија и намалување на зависноста од гас, како и критиката за неспроведување на законодавството и за енергетска ефикасност и недоволните стимулации.

КЛАСТЕР 5: РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА

Во овој кластер од една страна се поглавјата во кои бележиме континуиран напредок како поглавје 12 - Безбедност на храна, наспроти поглавјата во кои стагнираме како што е поглавјето 22 - Регионална политика и координација на структурните инструменти, како и поглавјето 32 - Финансиски и буџетски одредби, додека Поглавјето 12 - Земјоделство бавно се движи со „одреден напредок". Исклучително загрижуваат континуираните констатации за намален капацитет за користење на средствата од фондовите на ЕУ и доцнења во спроведувањето на најзначајните проекти. Оваа експлицитна критика доаѓа наспроти повеќето јавни изјави на владините претставници за зголемување на капацитетите за користење на ИПА.

КЛАСТЕР 6: НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ

Овој кластер бележи напредок поради зголемената усогласеност со позициите на ЕУ (100 %) и нашето учество во мисии на ЕУ. Поглавјето 31 - Заедничка надворешна и безбедносна политика е единственото поглавје во кое Комисијата утврдува поместување во нивото на подготвеност за преземање на обврските за членство. И натаму, недостига рамка за политика за развојната и хуманитарната помош.

Во овој извештај е забележано непочитување на воспоставените процедури на ССА во однос на обврската за информирање и аргументирање на воведените рестрикции на увоз, што е сериозна критика за држава со најдолг стаж во имплементација на Спогодбата.

ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА

Комисијата го задржува внимателниот пристап кон **добрососедските односи и регионалната соработка**, главно со бележење на активностите и заложба и Преспанскиот и Договорот со Бугарија да се применуваат „во добра волја од сите страни". При тоа, во поглед на билатералните односи со Бугарија дадена е оценката дека „фокусот бил на надминување на отворените билатерални прашања, кои го отворија патот за почеток на процесот на пристапување во ЕУ", истовремено констатирајќи дека тие се интензивирале.

Иако од текстот на Извештајот е јасно видливо дека Комисијата се обидува да заземе позиција на непристрасност, обврските кои Владата ги презеде низ билатералните преговори со Бугарија, потоа усвоени во документите на Советот на ЕУ се потенцираат. Така, и во Стратегијата и во Извештајот се констатира дека „Парламентот и Владата се обврзале да иницираат и да реализираат, како приоритет, релевантни уставни промени, цел да се вклучат во Уставот граѓани кои живеат во рамките на границите на државата". Дополнително, во извештајот се споменува и потпишувањето на протоколот од состанокот на Мешовитата меѓувладина комисија основана со членот 12 од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка, кој беше предмет на жестока дебата во текот на дискусиите за францускиот предлог.[3]

Во контекст на слободата на здружување Комисијата се осврнува и на протестите против францускиот предлог кои ги квалификува како протести „против предлозите креирани да ги отстранат пречките за отворање на пристапни преговори со ЕУ", давајќи и проценка за бројот на учесници, и оценувајќи дека на моменти преминувале во судири меѓу демонстрантите и полицијата. Во овој дел се поместени и информациите за реакциите на отворањето на Бугарскиот клуб во Битола, без да се спомене неговото име.

3 „Беше потпишан билатерален протокол од состанокот на Мешовитата меѓувладина комисија основана со членот 12 од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка." Извештај, стр. 67.

ПРИЛОГ 1: НИВО НА УСОГЛАСЕНОСТ И НАПРЕДОК[4]

КЛАСТЕР	ОБЛАСТ/ПОГЛАВЈЕ/ ПОДРАЧЈЕ	ПОДГОТВЕНОСТ							НАПРЕДОК	
		2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022	2020-2021	2021 -2022
1. ТЕМЕЛИ	ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ И РЕФОРМА НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	/	/	/	/	/	/	/	/	/
	• *РЕФОРМА НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА*	3	3	3	3	3	3	3	1	1
	23. ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	1	2
	• *ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПРАВОСУДСТВОТО*	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	1	2
	• *БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА*	2	2	2	2	2.5	2.5	2.5	1	2
	• *СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО*	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	0.5	1
	24. ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	• *БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ*	2	2	2	2	2	2	2	1	2
	ПОСТОЕЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА	4	4	4	4	4	4	4	1	2
	КАПАЦИТЕТ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ПРИТИСОКОТ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА И ПАЗАРНИТЕ СИЛИ ВО УНИЈАТА	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	5. ЈАВНИ НАБАВКИ	3	3	3	3	3	3	3	1	1
	18. СТАТИСТИКА	3	3	3	3	3	3	3	2	3
	32. ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА	3	3	3	3	3	3	3	1	1
2. ВНАТРЕШЕН ПАЗАР	1. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ	3	3	3	3	3	3	3	0.5	0
	2. СЛОБОДА НА ДВИЖЕЊЕ ЗА РАБОТНИЦИТЕ	1	1	1	1	1	1	1	0	0
	3. ПРАВО НА ОСНОВАЊЕ И СЛОБОДА НА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ	3	3	3	3	3	3	3	0	1
	4. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛОТ	3	3	3	3	3	3	3	1	3
	6. ПРАВО НА ТРГОВСКИ ДРУШТВА	4	4	4	4	4	4	4	1	2
	7. ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ	3	3	3	3	3	3	3	1	0
	8. ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЈА	3	3	3	3	3	3	3	0	0
	9. ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ	3	3	3	3	3	3	3	0.5	2
	28. ЗАШТИТА НА ПОТРОШУВАЧИТЕ И ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА	3	3	3	3	3	3	3	0	1
3. КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ	10. ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ	4	4	3	3	3	3	3	0.5	1
	16. ОДАНОЧУВАЊЕ	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	17. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	1	3
	19. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	20. ПРЕТПРИЈАТИЈА И ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	25. НАУКА И ИСТРАЖУВАЊЕ	4	4	4	4	4	4	4	0.5	2
	26. ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛТУРА	3	3	3	3	3	3	3	0.5	1
	29. ЦАРИНСКА УНИЈА	4	4	4	4	4	4	4	2	2
4. ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ	14. СООБРАЌАЈНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	0.5	1
	15. ЕНЕРГИЈА	3	3	3	3	3	3	3	1	1
	21. ТРАНС-ЕВРОПСКИ МРЕЖИ	4	4	4	4	4	4	4	0.5	1
	27. ЖИВОТНА СРЕДИНА	3	2	2	2	2	2	2	0.5	2
5. РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА	11. ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ	3	3	3	3	3	3	3	1	2
	12. БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНАТА, ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА	2	2	4	4	4	4	4	2	2
	13. РИБАРСТВО	3	3	3	3	3	3	3	0	1
	22. РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА НА СТРУКТУРНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ	3	3	3	3	3	3	3	0.5	0
	33. ФИНАНСИСКИ И БУЏЕТСКИ ОДРЕДБИ	1	1	1	1	1	1	1	0.5	1
6. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	30. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	3	3	3	3	3	3	3	1	1
	31. НАДВОРЕШНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	4	1	4

4 Прикажани се областите и подрачјата за кои во Извештајот се дадени воедначени оценки кои можат да се квантифицираат.

Преглед на оценките за подготвеност:

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

Преглед на оценките за напредокот:

Assessment	Numerical value/нумеричка вредност	Оценка
Backsliding	(-4)-(-1)	Назадување
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