**15 октомври 2011 година**

**Коментар**

# Опасноста на *status quo*

*ЕПИ го објавува овој коментар непосредно по објавувањето на Стратегијата за проширување и извештаите за напредокот на државите од Западниот Балкан во процесот на пристапување во ЕУ од страна на Европската комисија на 12 октомври 2011 година и по првите реакции во Република Македонија по повод Извештајот.*

## Сепак нешто ново на „Западниот Балкан"

Две држави од регионот прават клучни придвижувања – Црна Гора, со добивањето препорака за отпочнување преговори и Србија, со предложениот кандидатски статус и дополнителна клаузула за можност за почнување преговори зависно од нормализацијата на односите со Косово.

Хрватска - некогаш втората држава во Процесот за стабилизација и асоцијација - го привршува пристапниот процес.

*Status quo* останува за другите држави од регионот, вклучувајќи ја Македонија, за која останува препораката за преговори.

Во тешко време во Европската унија за донесување одлуки за проширувањето, со овогодишниот пакет Европската комисија успева да обезбеди кредибилитет на процесот. Времето и начинот на поставување на агендата, како и димензионирањето на наградите и казните, кои отсекогаш биле во рацете на ЕУ, стануваат уште посилни инструменти и во овој бран на проширување. Во настојувањето да се задржи влијанието во регионот, а истовремено да се одговори на загриженоста на државите членки за идно проширување со „неподготвени" кандидати, ЕК одговара со нови елементи во Стратегијата за проширување. Така, со овогодишната Стратегија политичките критериуми во најголема мерка се интегрираат во преговорите. Први во преговорите ќе се отвораат, а последни ќе се затвораат поглавјата 23 – Правосудство и фундаментални права и 24 – Правда слобода и безбедност, кои постојано ќе се следат врз основа на конкретни акциски планови.[1] Политичките критериуми сѐ повеќе стануваат „катализатор на преговорите". Се најавува натамошно интензивирање на дијалогот за владеењето на правото, што значи „континуиран приоритет на реформата на судството и на јавната администрација, борбата против организираниот криминал и корупцијата".[2] Дополнително, слободата на изразувањето во медиумите е идентификувана како сериозен проблем за целиот регион.[3]

---

[1] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2011-2012", Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, COM(2011)666 final , стр. 23.

[2] Ibid.

[3] Ibid, стр. 6.

Ул. „Даме Груев" бр. 8, V кат,
1000 Скопје
П. фах 11, 1001 Скопје
Република Македонија

contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Ul.„Dame Gruev" br. 8/V,
1000 Skopje
P.O. Box 11, 1001 Skopje
Republic of Macedonia

Со ваквиот приод уште повеќе се зголемува влијанието на Европската комисија и на државите членки врз политичките реформи во државите пристапнички. И покрај растечкото *acquis* во овие подрачја, предизвик ќе претставува управувањето со реформите, во кои голем удел имаат најдобрите практики. Дополнителниот фокус врз јавната администрација, која во основа е во надлежност на државите членки, носи со себе предизвик како да се обезбедат принципите на соработката и целите на заедничките политики во ЕУ, а да се избегне некритичката трансплантација на несоодветни решенија.

Останува неизвесно во колкава мера Унијата ќе го одржи влијанието на реформите во целиот регион, доколку основниот поттик – пристапувањето - не е временски извесен и доминираат условите кои не произлегуваат од Копенхагенските критериуми, туку се екстернализација на интересите на постојни држави членки. Од друга страна, успехот на внатрешните политички сили во државите во процесот на проширување ќе се мери со нивната подготвеност да ги подредат краткорочните политички добивки и да постигнат обединување околу заедничка визија за иднината на сопствените држави и на регионот.

## Република Македонија: Препораката останува, но пораката предупредува

Извештајот ја задржува клучната оценка како и во претходните два извештаи дека Република Македонија „во доволна мерка ги исполнува политичките критериуми“.[4]

Ако во 2009 година беше констатирано дека имало „суштествен напредок“, во 2010 година беше дадена оценката „натамошен напредок, но со нерамномерно темпо“.[5] Оваа година се констатираат „суштествени предизвици“.[6] Тие се лоцираат во имплементацијата на донесеното законодавство, слободата на изразувањето во медиумите, независноста на судството, реформата на јавната администрација, борбата против корупцијата.

„Најзаслужни“ за останувањето на препораката за членство, секако, се изборите и ефикасното формирање на новата влада. Но, и добрата оценка за изборите е засенета со силната констатација преземена од ОБСЕ за „засновани тврдења за недоволна одвоеност на државата и партијата, како и притисок врз државните службеници“.[7]

Споредбата на оценките во извештаите во политичките критериуми од добивањето на препораката за преговори - за периодот 2009-2011 година - покажува дека значително намалување во оценките за напредокот има во 2010 во однос на 2009 година, додека во 2011 година тие се многу слични како во 2010 година (Прилог 1: Табела 1).[8]

---

[4] Ibid, стр. 26.

[5] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2010-2011“, Европска комисија, Брисел, 9.11.2010, COM (2010) 660, стр. 35.

[6] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2011-2012“, Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, COM(2011)666 final , стр. 26.

[7] Извештај за напредокот на Република Македонија 2011 година, Работен документ, Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, SEC 2011 (1203), стр. 7.

[8] Споредбата ја овозможуваат унифицираните изрази кои ЕК ги користи за означување на напредокот во заклучокот за секое подрачје. Тие во нашата методологија се квантифицирани на следниов начин: 0. нема напредок 1. мал/почетен/ограничен напредок 2. Скромен/делумен/определен напредок 3. Напредок/натамошен напредок 4. Добар/видлив/одржлив напредок 5. Значителен/суштествен/важен напредок.

Накусо и статусот и оценките за напредокот би можеле да се опишат како *status quo*. Меѓутоа, проблемот е во тоа што одржувањето на таквото *status quo* всушност значи назадување. Зошто? Нискиот напредок се однесува на областите кои се одредници за отпочнување на преговорите – политичкиот дијалог, судството, јавната администрација, борбата против корупцијата. Одредниците во најголема мерка се однесуваат на владеењето на правото – подрачје приоретизирано особено во оваа Стратегија за проширување на кое не само Комисијата, туку и државите членки му посветуваат посебно внимание. Дополнително на тоа, состојбата со слободата на изразување во медиумите е оценета досега најкритички.

И во вториот Копенхагенски критериум - економскиот - се задржува оценката од 2009 година – дека Република Македонија е „многу напредната во исполнувањето на економските критериуми“.[9] Сепак, оценка дека тие се исполнети нема. Повторно пречката за функционална пазарна економија се лоцира во владеењето на правото – неефикасна јавна администрација, многу административни промени, недостаток на независност на некои регулаторни и надзорни тела.[10]

Што се однесува до третиот Копенхагенски критериум - исполнувањето на обврските од членството или популарно *acquis communautaire*, напредокот е повисок оваа година од претходната, но незначително (Прилог 2, Графикон 1).[11] Оценката за усогласеност со *acquis*, логично, постепено се зголемува. (Прилог 2, Графикон 2).'[12] Но, она што е суштествено и за овој критериум е констатацијата дека и покрај формалното усогласување – донесување на закони и подзаконски приписи, спроведувањето на законите останува проблем.[13] Тоа повторно индицира на ***суштествен проблем со владеењето на правото***.

Несоодветниот одговор на Владата на претходно назначените проблеми минатата година резултира со значително покритичките тонови за Република Македонија оваа година, со јасно нагласување дека има „мал напредок“ во обраќањето на комесарот за проширување Штефан Филе.[14] Тие и можеа да бидат очекувани, ако се познава логиката на сите досегашни проширувања – секој проблем што не се решава, повеќе се потенцира следната година. Тие, исто така, не можеа да бидат изненадување, поради континуираниот дијалог меѓу Владата и Брисел.

---

[9] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2011-2012“, Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, COM(2011)666 final , стр. 40.

[10] Ibid, стр.41.

[11] Оценките не се артиметички просек, туку се пондерирани според тежината и обемот на *acquis* по поглавја.

[12] Во овој критериум, покрај оценката за напредокот од претходниот извештај, ЕК секоја година дава оценка и за вкупно постигнатото ниво на усогласување со acquis, кое го означуваме на следниов начин: 0 - Не е започнато, 1 - Рана фаза; многу рана фаза; почетна фаза, 2 - Не е многу напреднато; напредува: полека напредува, 3 - Умерено напреднато, 4 - Напреднато, во напредната фаза, 5 - Многу напреднато. Сепак, треба да се има предвид дека квантификацијата не може да биде сосема прецизна, затоа што во одредени поглавја различни подрачја имаат различен напредок и ниво на усогласеност.

[13] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2011-2012“, Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, COM(2011)666 final , стр. 41.

[14] Обраќање на Комесарот за проширување Штефан Филе на прес конференцијата по повод усвојувањето на Пакетот документи за проширувањето, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/fule_speech_12_oct_2011_en.pdf

## Наместо соодветна акција - несоодветна реакција

Факт е дека при ваков *status quo* процесот на пристапување во ЕУ има сé помало влијание врз внатрешните реформи во Република Македонија. Дека за тоа е свесна и самата ЕК јасно покажува ставот дека „придвижувањето на пристапниот процес на Република Македонија во следната фаза би било корисно за импулсот за реформи и климата на меѓуетничките односи, и позитивно би влијаело на регионот“.[15]

Меѓутоа, она што загрижува уште повеќе од самиот Извештај е реакцијата на македонската влада непосредно по Извештајот. Наспроти балансираните изјави на вицепремиерката Арифи за позитивен Извештај „кој ја отсликува нашата реалност“[16], премиерот упатува остри критики на комесарот Филе за „пренагласени забелешки“ за судството, јавната администрација и слободата на медиумите.[17] Ваквите различни ставови за Извештајот дури и во рамките на владината коалиција, особено по прекинатиот попис на населението, не претставуваат основа за консензуален пристап што е неопходен во критичен период за македонската евроинтеграција.

Непосредно по Извештајот, соочени сме со ситуација во која *наместо соодветна акција, има несоодветна реакција*.

Се спротивставуваат две тези: првата – дека оценките во Извештајот се намалени за да се зголеми притисокот за решение за името и втората – дека решавањето на спорот со името и почетокот на преговорите ќе помогне да се обезбеди внатрешна кохезија за реформите.

Во ваквиот маѓепсан круг, Република Македонија е во опасност да ги губи позициите на два фронта – и во спорот со името и во демократизацијата на државата. Демократизацијата, вклучувајќи ја културата на дијалогот е она што на Република Македонија ѝ го дава кредибилитетот во неспорно легитимната битка за името и идентитетот.

Во оваа ситуација Република Македонија не може да си дозволи и натаму да губи сојузници.

Конечно, Европската комисија беше таа што препорача отпочнување на преговорите во 2009 година и кандидатски статус во 2005 година, за кој едногласно решија државите членки на ЕУ.

---

[15] Информација од Комисијата до Европскиот парламент и до Советот „Стратегија за проширувањето и главни предизвици 2011-2012“, Европска комисија, Брисел, 12.10.2011, COM(2011)666 final , стр. 14.

[16] Изјава на заменикот на претседателот на Владата на Република Македонија Теута Арифи по повод Извештајот на ЕК за Република Македонија за 2011 година (според МИА, 12 октомври 2011 година Арифи: Извештајот е позитивен, преговорите и натаму условени со решение за името, http://www.mia.com.mk/default.aspx?vId=87573364&lId=1

[17] Изјава на претседателот на Владата на Република Македонија Никола Груевски по повод Извештајот на ЕК за Република Македонија за 2011 година (според МИА, 12 октомври 2011 година „Груевски: И покрај блокадата поради името, не отстапуваме од реформите и евроинтеграцијата“), http://www.mia.com.mk/default.aspx?vId=87554357&lId=1

Прилог 1

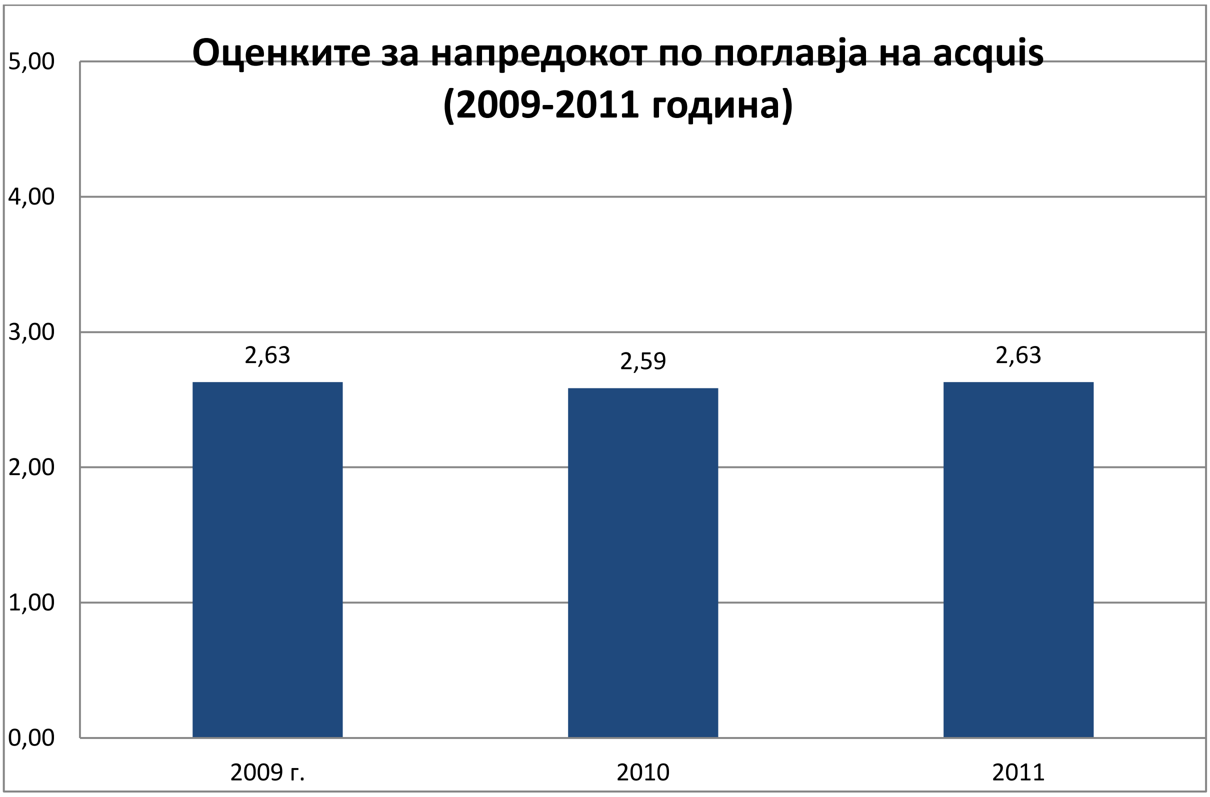
**Табела 1: Оценки за напредокот во подрачјата на политичките критериуми во извештаите на ЕК од 2009-2011 година**

| | *2009* | | *2010* | | *2011* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***1.1.Демократија и владеење на правото:*** | | | | | | |
| Имплементација на Охридскиот рамковен договор | Напредок | 3 | определен напредок | 2 | определен напредок | 2 |
| Избори | исполнети најголем дел од меѓународните стандарди | 3 | | | исполнети најголем дел од меѓународните стандарди, напредок | 3 |
| Политички дијалог | добар напредок | 4 | определен напредок | 2 | определен напредок | 2 |
| Парламент | добар напредок | 4 | натамошен напредок | 3 | определен напредок | 2 |
| Извршна власт | стабилна владина коалиција, ефикасно функционирање | 4 | стабилна владина коалиција; надминува разлики со соработка | 3 | надминала разлики, зајакнала соработка | 3 |
| Јавна аминистрација | определен напредок | 2 | определен напредок | 2 | напредок во рамка, ограничен напредок во имплементација | 2 |
| Правосудство | натамошен напредок | 3 | ограничен напредок | 1 | ограничен напредок | 1 |
| Борба против корупцијата | добар напредок | 4 | определен напредок | 2 | ограничен напредок | 1 |
| ***1.2.Човекови права и заштита на малцинствата*** | постои правна и институционална рамка, ограничен напредок во унапредувањето и почитувањето на човековите права | 1 | постои правна рамка, некомплетна институционална рамка; ограничен напредок во унапредувањето и спроведувањето на човековите права | 1 | постои правна рамка, некомплетна институционална рамка; ограничен напредок во унапредувањето и спроведувањето на човековите права | **1** |

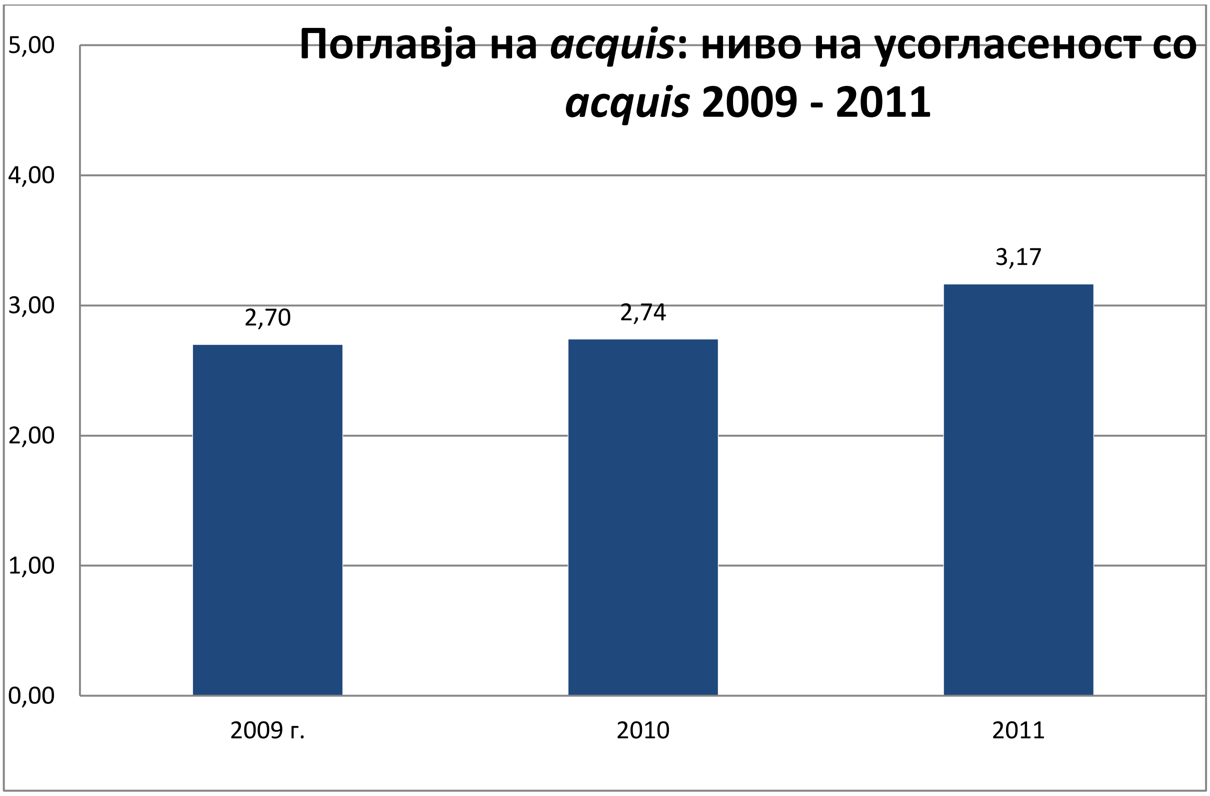
| | *2009* | | *2010* | | *2011* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Граѓански и политички права | определени чекори; умерено напредната | 2 | граѓанските и политичките права генерално се почитуваат; ограничен напредок | 1 | ограничен напредок | 1 |
| Економски, социјални и културни права | определени чекори; делумно ги исполнува приоритетите | 2 | воспоставени економски и социјални права, но ограничен натамошен напредок | 1 | воспоставени економски и социјални права, определен натамошен напредок | 2 |
| Малцински права, заштита на малцинствата и културни права | определен напредок | 2 | напредок | 3 | определен напредок | 2 |
| ***1.3. Регионални прашања и меѓународни обврски*** | Активно регионално учество; развива билатерална соработка; прашање на името влијае на односите со Грција | | Активен регионален партнер; развива билатерална соработка; прашање на името влијае на односите со Грција | | Конструктивен апртнер во регионот, унапредува билатерални односи, прашање на името продолжува да влијае на односите со Грција | |
| **Генерална оценка** | **Во доволна мера ги исполнува политичките критериуми** | | **Продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми** | | **Продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми** | |

Прилог 2:

Графикон 1




Графикон 2:



Прилог 3

## Напредок и усогласеност по поглавја на *acquis* 2009-2011 година

| Поглавје | напредок | | | ниво на усогласеност | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
| 1. Слободно движење на стоки | 2 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| 2. Слобода на движење за работниците | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 3. Право на основање и слобода на обезбедување услуги | 2 | 2 | 3 | 1 | 2 | 1 |
| 4. Слободно движење на капиталот | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| 5. Јавни набавки | 4 | 3 | 3 | 4 | 3 | 5 |
| 6. Право на трговски друштва | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| 7. Право на интелектуална сопственост | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 8. Политика на конкуренција | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 9. Финансиски услуги | 2 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| 10. Информатичко општество и медиуми | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 11. Земјоделство и рурален развој | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 12. Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 4 |
| 13. Рибарство | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| 14. Сообраќајна политика | 4 | 2 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 15. Енергија | 2 | 2 | 4 | 2 | 3 | 3 |
| 16. Оданочување | 4 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| 17. Економска и монетарна политика | 2 | 1 | 5 | 3 | 2 | 4 |
| 18. Статистика | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 19. Социјална политика и вработување | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 |
| 20. Претпријатија и индустриска политика | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 21. Транс-европски мрежи | 3 | 2 | 3 | 4 | 3 | 4 |
| 22. Регионална политика и координација на структурните инструменти | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 23. Правосудство и фундаментални права | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| 24. Правда, слобода и безбедност | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 25. Наука и истражување | 2 | 2 | 3 | 4 | 3 | 2 |
| 26. Образование и култура | 2 | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 |
| 27. Животна средина | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 28. Заштита на потрошувачите и здравствена заштита | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 |
| 29. Царинска унија | 5 | 2 | 4 | 4,5 | 4,5 | 4 |
| 30. Надворешни односи | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 31. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика | 2 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 |
| 32. Финансиска контрола | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 33. Финансиски и буџетски одредби | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 |