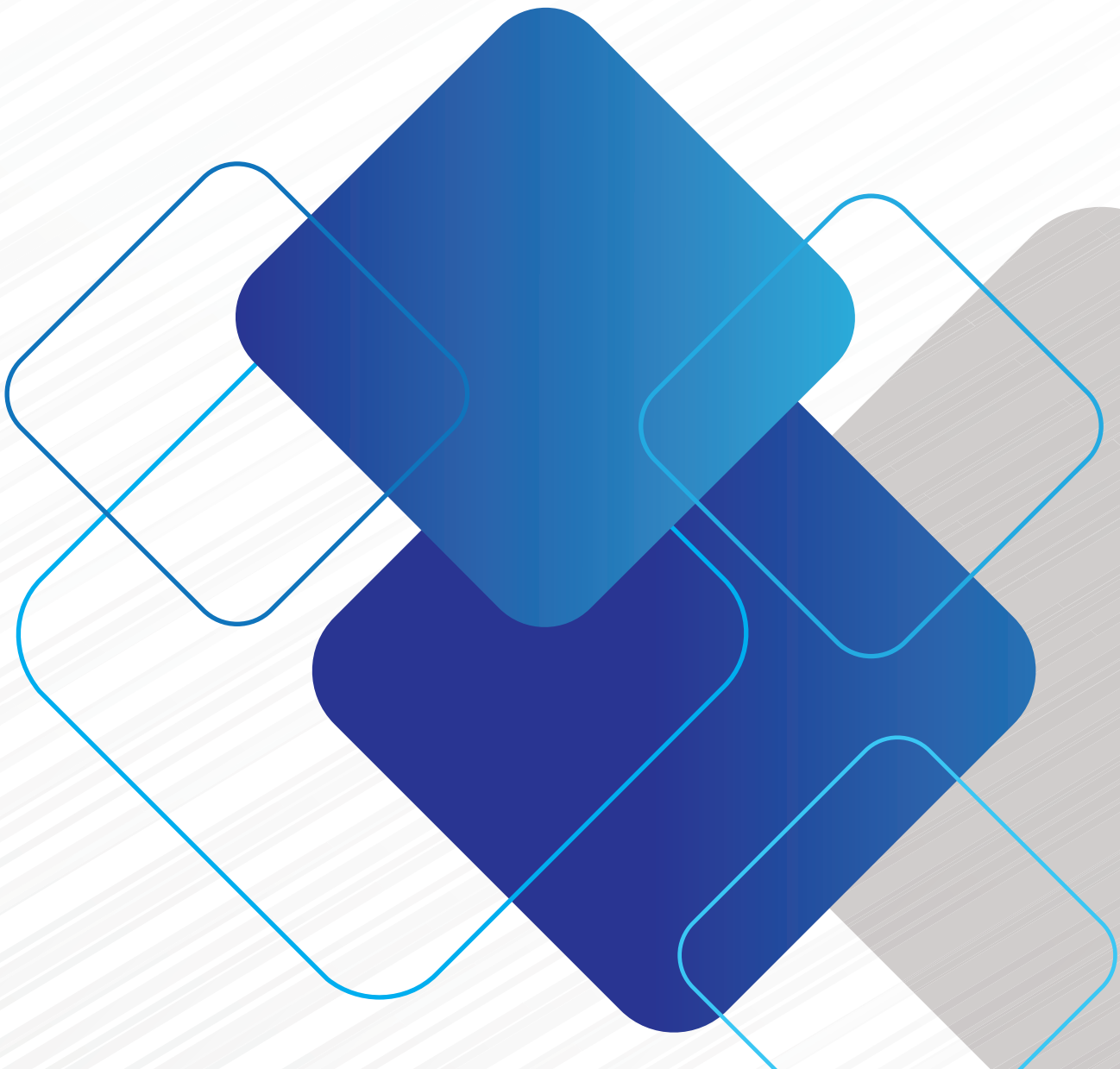




# ИЗВЕШТАЈ 2020: АРГУМЕНТ ПОВЕЌЕ ЗА ПРЕГОВОРИТЕ

Анализа на Извештајот на Европската комисија за  
Република Северна Македонија од 6 октомври 2020 година



## ИЗВЕШТАЈ 2020: АРГУМЕНТ ПОВЕЌЕ ЗА ПРЕГОВОРИТЕ

Анализа на Извештајот на Европската комисија за  
Република Северна Македонија од 6 октомври 2020 година

### Издавач:

Институт за европска политика – Скопје,  
претставуван од д-р Симонида Кацарска, директор

### Автори:

Д-р Малинка Ристевска Јорданова  
Д-р Симонида Кацарска  
Д-р Билјана Котевска  
М-р Јулијана Караи  
М-р Стефан Ристовски  
М-р Ива Цоневска  
М-р Исмаил Камбери  
Ангел Мојсовски  
Ардита Вејсели  
Ангела Делевска

### Лектура:

Дејан Василевски

### Графички дизајн:

Релатив

Скопје, октомври 2020 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 пристап	6
НЕРАМНОМЕРНОСТ СКРИЕНА ЗАД УПРОСЕЧЕНОСТА	8
ПОЗИТИВНИ НАОДИ ЗА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПОДРАЧЈА	9
КЛУЧНИ НАОДИ ПО КЛАСТЕРИ	10
КЛАСТЕР 1. ТЕМЕЛИ	10
Функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација	11
Владеење на правото: Поглавје 23. Правосудство и темелни права и 24. Правда, слобода и безбедност	13
Економски развој и конкурентност	18
Постоење на функционална пазарна економија/Капацитет за справување со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили внатре во Унијата	18
Капацитет на економијата за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата	18
Поглавја: 5. Јавни набавки, 18. Статистика, 32. Финансиска контрола	19
КЛАСТЕР 2. ВНАТРЕШЕН ПАЗАР	21
КЛАСТЕР 3. КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН ПОРАСТ	23
КЛАСТЕР 4. ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ	25
КЛАСТЕР 5. РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА	27
КЛАСТЕР 6. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	29
ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА – ПОЗИТИВЕН КОНТЕКСТ СО ДАМАКЛОВ МЕЧ	30
ШТО СЛЕДУВА?	31
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ	32
Прилог 1: Ниво на усогласеност и напредок – економски критериуми и поглавја	34

# СПИСОК НА КРАТЕНКИ

АКМИС	Информациски систем за автоматизирано управување со предмети во судовите
АНБ	Агенцијата за национална безбедност
АФКОС	Служба на Европската комисија за координација против измама
БДП	Бруто домашен производ
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
Европол	Агенција за спроведување на законот на Европската унија
ЕДИФ	Фонд за развој на претпријатијата и иновации за Западен Балкан
ЕК	Европска комисија
ЕСА 2010	Европски систем на сметки 2010
ЕУРОЈУСТ	Агенција на Европската Унија за соработка во кривичната правда
ЕУ	Европска Унија
ИКТ	Интернет и комуникациски технологии
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ЈО	Јавно обвинителство
КОСМЕ	Програмата на ЕУ за конкурентност на мали и средни претпријатија
МВР	Министерство за внатрешни работи
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
ММСП	Микро, мали и средни претпријатија
МОН	Министерство за образование и наука
МРТВ	Македонска радио телевизија (јавен сервис)
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МО	Министерство за финансии
НБРСМ	Народна банка на Република Северна Македонија
НП	Народен правобранител
НУТС	Номенклатурата на територијалните единици за статистика
ОБСЕ	Организацијата за безбедност и соработка со Европа
ОДИХР	Канцеларијата за демократски институции и човекови права
ОЈО	Основно јавно обвинителство
ОТА	Оперативно-техничка агенција
ПИСА	Програма за меѓународно оценување на студенти
РЕА	Регионална економска област
РИКО	Регионален совет за соработка за млади
РЈА	Реформа на јавна администрација
СЕП	Секретаријат за европски прашања
СЈО	Специјално јавно обвинителство
СИГМА	Иницијатива за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето
СОП	Стандардни оперативни процедури
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
ЦЕФТА	Централноевропски договор за слободна трговија

Оваа година во претставувањето на пакетот за проширување доминираше дополнителниот документ – Економскиот и инвестицискиот план за Западниот Балкан. Комесарот за проширување Вархеи стави акцент токму на овој, инаку долгонајавуван документ. Планот предизвика голем интерес во презентацијата пред Комисијата за надворешни работи на Европскиот парламент, како и на прес-конференцијата. Со пакетот се настојува да се нагласи посветеноста на ЕУ кон регионот на Западен Балкан и да се подигне кредибилитетот на процесот.

Контекстот во кој се објавува пакетот за проширување оваа година го обележуваат понагласените геополитички и геостратешки фактори, со појавата на нови кризни жаришта во соседството на ЕУ, со посебни импликации на односите со Турција. Од друга страна, миграциските прашања не само што остануваат значаен фактор во обликувањето на политиката на проширување туку и добиваат на тежина. Европската комисија во септември 2020 година го објави Новиот пакт за миграција и азил, чијашто реализација несомнено ќе има влијание и на Западниот Балкан.<sup>1</sup>

Друг значаен елемент е сè поголемото инсистирање на ригорозната условеност во поглед на прашањата на владеењето на правото, при што треба да се имаат предвид и тековните дискусии во ЕУ за примената на условеноста поврзана со владеењето на правото на користењето на фондовите и во Европската Унија, особено по првите објавени извештаи за владеењето на правото во државите-членки.<sup>2</sup> Сега веќе кога Европската комисија детално го става под лупа владеењето на правото во сите земји-членки и кога се разгледуваат и се воведуваат опции за условување на фондовите и користење на полните права на државите што се внатре во ЕУ, треба да се очекува дека тие држави ќе инсистираат уште повеќе на истото за оние што сакаат да пристапат во Унијата и во тоа име користат од јавните средства на граѓанките и граѓаните на Европската Унија.

Мора да се има предвид и дека, под водство на претседателката Фон дер Лајен, Европската комисија воведува широка платформа „Унија на еднаквост“ со што ја постави за висока цел за овој состав на Комисијата еднаквоста за сите и во секој поглед.<sup>3</sup>

Последиците и начинот на справувањето со пандемијата предизвикан од Ковид-19 – досегашни и идни – оставаат посебен белег на сите документи од пакетот.

Овој извештај е прв по политичката одлука на ЕУ за почнување преговори со нашата држава од март 2020 година.

Наодите за Северна Македонија во овие документи се од посебно значење за да се одржи и да се засили аргументацијата за актуелното почнување на преговорите со одржување на првата меѓувладина конференција до крајот на годината – како што планира германското претседателство.

Во оваа анализа ние се задржуваме на клучните аспекти на Стратегијата за проширување<sup>4</sup> што се однесуваат на Република Северна Македонија и на посебниот извештај за нашата држава.<sup>5</sup>

1 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, 2020.

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 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union, COM(2020) 580 final (Brussels, 30.9.2020). [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

3 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

4 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.

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.

Годинашниот пакет документи за проширувањето е истовремено првиот што се објавува по усвојувањето на новата методологија на проширувањето.<sup>6</sup> Нејзината примена е особено видлива во Стратегијата за проширувањето, каде што, споредбено на ниво на регионот, Комисијата дава поексплицитни оценки, што се групирани по кластери. Покрај тоа, се прави обид да се планираат преговорите за идната година – што годинава е релевантно за Црна Гора и Србија, но би требало набргу да стане релевантно и за нас.

Во поглед на националните извештаи, Комисијата во голема мера го задржува приодот од претходните извештаи и не е видлив кластерскиот пристап. Од Извештајот во 2018 година структурата беше приспособена на пристапот „Прво темелите“, со што поделбата по Копенхагенските критериуми стана помалку препознатлива. Структурата и содржината на Извештајот стануваат сè посложени, а сè поголем е предизвикот тој да се приближи на јавноста.

## МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП: АКЦЕНТ НА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА

Во согласност со новата методологија за проширување, анализата е направена и презентирана по кластери. Сметаме дека на овој начин ќе дадеме придонес за соодветно сообразување на приодот и, следствено, за координација на политиките во согласност со новата методологија за проширувањето.

Спроведена е анализа на содржината на текстот на извештајот, користејќи ја востановената методологија што ја спроведуваме повеќе години наназад. Единствена корекција е направена во поглед на оценките за напредокот, бидејќи Комисијата повторно ја вовеле оценката „ограничен напредок“.

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

Assessment	Numerical value/нумеричка вредност	Оценка
Backsliding	(-5)-(-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, што го изразуваат степенот на подготвеност во однос на барањата за членството во ЕУ, остануваат исти:

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

<sup>6</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans COM(2020) 57 final.

Напоменуваме дека областите за кои Комисијата дава еднообразни оценки што можат да се прикажат како бројки останува непроменет. На пример – од областа демократија, квантификацијата е можна само за областа реформа на јавна администрација, но не и за другите области (владеење итн.). Од областа темелни права, квантификацијата е можна само за областа слобода на изразување.

Покрај тоа, укажуваме на ограничената можност за анализа, поради малиот опсег на оценки (и на напредокот и на подготвеноста) што го користи Комисијата. Веројатно имајќи ја предвид отворената временска перспектива за членство (проценет поголем број години потребни за членство), Комисијата е мошне воздржана, особено во поглед на оценките за нивото на подготвеност. Како што е веќе напоменато, квантитативните оценки треба да се земат со резерва, со оглед на фактот што динамиката на нивното менување е значително забавена од 2015 година, кога е сменет системот на оценување во Европската комисија. Споредливоста во однос на минатите години е дополнително усложнета со воведување нова градација од страна на ЕК оваа година („ограничен“ напредок).

Затоа, квантифицираното изразување на напредокот и нивото на подготвеност треба да се гледаат само во контекст на квалитативната содржина на оценките и препораките. Оттаму, фокусот го ставаме на квалитативната анализа. Со индукциски метод, врз основа на квалитативната анализа на текстот на Извештајот по поглавја, а потоа по кластери, спроведовме хоризонтална анализа, идентификувајќи ги клучните прашања и проблеми што сметаме дека се значајни за понатамошното водење на процесот на пристапување. Исто така, треба да се има предвид дека повеќето од препораките се од подолгорочен карактер и претпоставуваат активности во текот на повеќе години. Оттаму, повторување на одредена препорака не мора да значи и целосно нејзино неспроведување во периодот од изминатиот извештај.

Фактот што последниве години двапати се одложуваше објавувањето на Извештајот (во 2016-та и оваа година) создава проблеми во споредливоста на состојбите и податоците. Една од причините за поместувањето на времето на објавување на извештајот напролет во 2016 година беше да се обезбеди и систематско годишно следење на состојбите, како и користење на податоците. Повторното поместување на објавување на извештајот за оваа есен одново создава неизвесност околу динамиката на понатамошната подготовка и објавување на извештаите. Предвидливоста е особено значајна и поради поврзувањето на известувањето и поставувањето на приоритетите на годишно ниво согласно новата Методологија за проширување.

Покрај анализата на наодите од Извештајот, спроведовме и анализа на содржината на главните (или „клучните“) препораки. Ова се препораките што во Извештајот се наведени на почетокот на секое поглавје и кои вообичаено се третираат како приоритетни. Анализата е спроведена според критериумот на видот на мерките опфатени со препораката – дали се однесуваат на стратешката рамка, усогласувањето на законодавството, институционалниот капацитет, извршувањето или други мерки и е презентирана на ниво на кластер. Сепак, 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 наодите и препораките генерално за извештајот, а потоа на ниво на кластер. Следува осврт на регионалната соработка и добрососедските односи, а потоа и на постапките што следуваат за разгледување на Пакетот на национално и на ниво на ЕУ. На крајот, ги изнесуваме заклучните согледувања и препораки. Деталниот преглед на наодите и препораките по поглавја е даден во прилог на овој документ.

# НЕРАМНОМЕРНОСТ СКРИЕНА ЗАД УПРОСЕЧЕНОСТА

Напредок на степенот на подготвеност од 2015 година има во две поглавја: 12. Безбедност на храната (за два степенa, од „одредено“ до „добро“ ниво на подготовка); 23. Правосудство и темелни права – од „одредено“ до „одредено/умерено“ ниво на подготовка (единствен случај во нашата држава каде што нивото на подготовка е меѓу два статуса). Намалување на степенот на усогласеност има, исто така, во две поглавја: 10. Информатичко општество и медиуми – од „добро“ на „умерено“ ниво на подготовка и 27. Животна средина од „умерено“ на „одредено“ ниво на подготовка.

Сите други поглавја остануваат на исто ниво на подготовка, некои и независно од напредокот што го оствариле во периодот меѓу два извештаја (на пример, 29. Царинска унија, каде што, иако напредокот е „добар“ две години по ред, нивото на усогласеност е во континуитет „добро“).

На ниво на подрачја во рамките на одделни поглавја што како „пилот-подрачја“ беа одбрани од 2015 година напредок има во следниве областите од Поглавјето 23. Правосудство и темелни права: функционирање на правосудството, борба против корупцијата и слобода на изразувањето, и тоа за половина ниво – од „одредено“ до „одредено/умерено“ ниво на подготовка.

Во поглед на напредокот од минатата година, во четири поглавја нема напредок, новововедената оценка „ограничен“ напредок е дадена во пет поглавја и едно подрачје на економскиот критериум. Во седумнаесет поглавја и едно подрачје на економските критериуми напредокот е означен како „одреден“, додека „добар“ е во седум поглавја. Највисоката оценка за напредок не е дадена за ни едно поглавје, што е случај со години по ред.

Прегледот на квантифицираните оценки за нивото на подготвеност 2015-2019 година и за напредокот од минатиот извештај е даден во Прилогот 1.

Оценките на ЕУ прикажани во бројки водат кон заклучок за упросеченост. Сепак, подлабоката анализа на извештајот покажува многу поразновидна и понерамномерна слика. Оттаму и потребата од подлабока квалитативна анализа на наодите, но и причините за нив, а особено за внимателност во анализата на препораките и нивното спроведување.

Првичната слика што се добива од оценките – особено оние за нивото на подготовка е дека тие се „упросечуваат“. И покрај тоа што и понатаму може да се тврди дека Северна Македонија има релативно високо ниво на усогласеност со *acquis* споредено со земјите од регионот, особено имајќи го предвид нејзиниот статус во процесот на пристапување, анализата на содржината на извештајот покажува многу поразновидна и понерамномерна слика. Оттаму и потребата од подлабока квалитативна анализа на наодите, но и причините за нив, а особено за внимателност во анализата на препораките и нивното спроведување. Извештаите за напредокот даваат наоди за состојбите и препораки, но не претставуваат анализа на причините за состојбите, а најчесто не укажуваат ни на изворот на наодите. Овие, пак, мораат да се имаат предвид за да се одговори со соодветни планови, односно мерки.

Анализата на главните препораки од Извештајот покажува дека тие значително се разликуваат по степенот на општост. Во одделен број случаи се препорачува најопшто усогласување на законодавството во одредена област и негова имплементација или донесување на стратешка рамка на политиките и нејзина имплементација. Меѓутоа, особено во оние поглавја или подрачја каде што има досие на напредок, препораките се попрецизни и се однесуваат на конкретни мерки или институции. И покрај тоа што е забележлив акцентот на спроведувањето и извршувањето, значаен број препораки се однесуваат и на усогласување со најновото законодавство на ЕУ – особено во Кластер 2. Внатрешен пазар.



Генерален наоде дека институционалната рамка што произлегува од *acquis* е воспоставена. Главно е определена надлежноста на институциите за *acquis*, иако се констатирани и преклопувања и нејасности. Но, загрижуваат оценките за административните капацитети на централните органи надлежни за донесување и спроведување на политиките – министерствата, и тоа особено оние што се носители на големи капитални проекти, за кои се користат средства од ЕУ. Повеќето, пак, од новоформираните институции, во согласност со *acquis*, веќе одбележуваат повеќе од деценија, па и две од нивното основање. Сепак, кај некои од ваквите институции се забележува недостаток на административен капацитет, па дури и назадување во нивното функционирање. Честа и веќе хронична забелешка е недостатокот на меѓуинституционална соработка.

## ПОЗИТИВНИ НАОДИ ЗА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПОДРАЧЈА

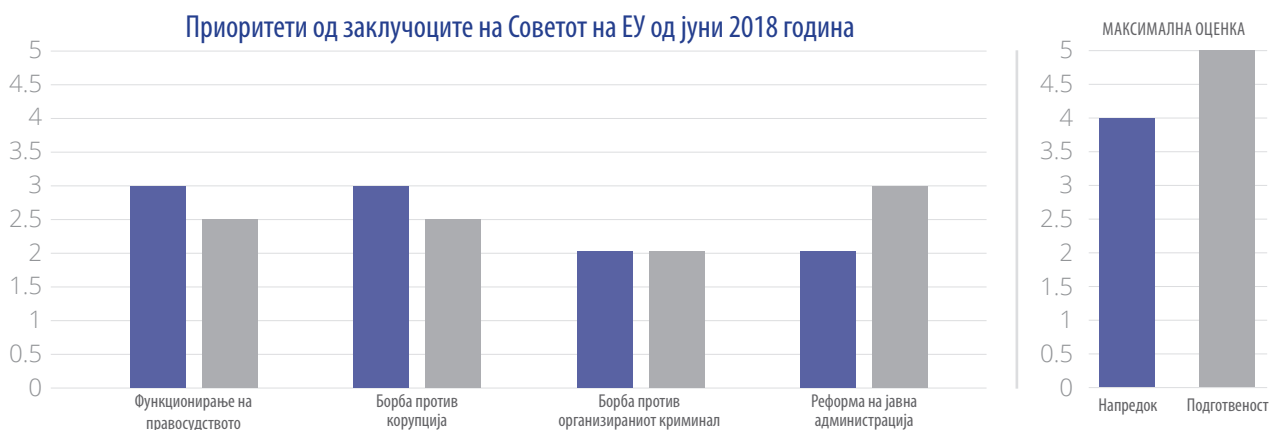
Клучна е констатацијата од заклучоците на Стратегијата дека Република Северна Македонија „продолжила да ја унапредува реформската агенда за ЕУ на инклузивен начин, вклучувајќи ја опозицијата во Парламентот, граѓанското општество и меѓународните партнери“, како и дека постигнала „понатамошни опипливи и одржливи резултати, вклучувајќи ги клучните области утврдени во заклучоците на Советот од јуни 2018 година“.<sup>7</sup>

Со ова се потврдени заклучоците од документот со кој ЕК ги ажурираше наодите во овие области во март 2020 година, непосредно пред одлуката за почеток на преговорите.<sup>8</sup>

Да се потсетиме, заклучоците на Советот од јуни 2018 година, базирани на Извештајот на Прибе, како приоритетни ги означуваат следниве области:

- правосудните реформи и проактивните истраги, обвиненија и конечни пресуди за предмети на корупција и организиран криминал, вклучувајќи на високо ниво;
- реформа на разузнавачките и безбедносните служби;
- реформа на јавната администрација.

Како што покажува анализата во овие области во Кластер 1. Темели, напредокот во повеќето области е означен како „добар“ (со исклучок на јавната администрација и организираниот криминал, каде што е „ореден“).



Но, веднаш се напоменува дека одржливоста на овие структурни реформи „е долгорочен процес, што ќе бара ангажман и од власта и од опозицијата“.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Enlargement Strategy 22.

<sup>8</sup> Commission Staff Working Document, Update on the Republic of North Macedonia Brussels, 2.3.2020 SWD(2020) 47 final.

<sup>9</sup> Enlargement Strategy 22.

# КЛУЧНИ НАОДИ ПО КЛАСТЕРИ

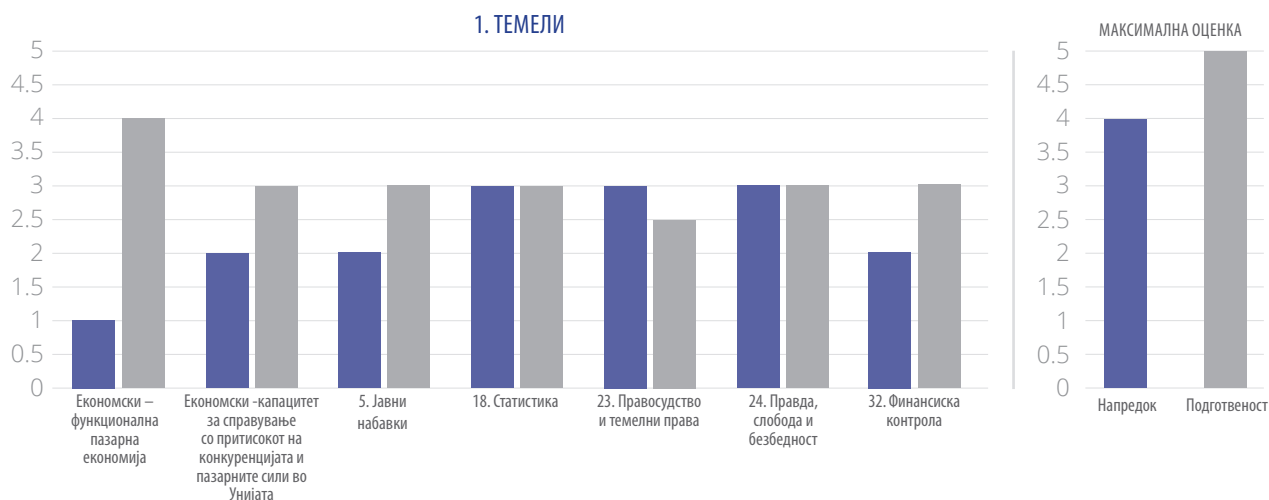
## КЛАСТЕР 1. ТЕМЕЛИ

Комплексноста на овој кластер се докажува и со оваа прва анализа на содржините од извештајот по кластери. Фактот што по обем тој опфаќа половина од Извештајот укажува на тежината што Кластер 1. Темели ќе ја носи во понатамошниот процес на пристапување. Покрај тоа, тој е разновиден по тематика, практично опфаќајќи ги целокупните политички и економски критериуми, поглавјата 23. Правосудство и темелни права и 24. Правда, слобода и безбедност, како и поглавјата 5. Јавни набавки 18. Статистика и 32. Финансиска контрола.

Да потсетиме дека според новата Методологија за проширувањето овој кластер се отвора прв, а се затвора последен. Од него треба да произлезат нови документи – патокази за поглавјата 23 и 24, како и за демократските институции и реформата на јавната администрација.<sup>10</sup> Економските критериуми се врзуваат со Програмата за економски реформи.

Во поглавјата 23 и 24, по исполнувањето на одредниците за преговори, ќе се постават и привремени одредници, без чиешто исполнување нема да се затворат други поглавја. Примената на последниов принцип е веќе видлив во случајот со Црна Гора.<sup>11</sup>

Оттаму, може да се очекува дека прашањата и особено препораките што сега се во фокусот ќе бидат основа за идните одредници во преговорите.



<sup>10</sup> Ова се очекува да биде прецизирано во преговарачката рамка.

<sup>11</sup> Enlargement Strategy 20.

## ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ДЕМОКРАТСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ И РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во однос на демократските институции, клучен е наодот дека се активирани постојните механизми на контроли и рамнотежа, а остварена е и широка општествена дебата, и во време на вонредната состојба. Значајна е и оценката дека опозициските партии биле ангажирани во Парламентот, а најголемата опозициска партија учествувала во техничката влада од јануари до јули 2020 година, што придонесува за општата оценка за напредок во реформската агенда за ЕУ на „инклузивен начин“.<sup>12</sup>

- активирани механизми на контроли и рамнотежа;
- генерално добро спроведени избори;
- Собрание со зајакната законодавна и надзорна функција;
- продолжена консолидација на демократското владеење.

Се смета дека *изборите* биле генерално добро спроведени и суштествено обезбедиле фер натпревар, но со забелешка дека правната сигурност била поткопана поради промените на законите и уредбите. Клучни задачи остануваат навременото завршување на почнатата ревизија на изборното законодавство и систематското ажурирање на избирачките списоци.

Комисијата смета дека и *Собранието* придонело за функционирање на механизмите на контроли и рамнотежа со обезбедениот политички дијалог, како и зајакнатата законодавна и надзорна функција. Извештајот е критичен во поглед на зголемувањето на бројот на закони донесени по скратена постапка. Клучна е препораката Собранието да продолжи да работи на инклузивен начин, а истовремено да го подобри функционирањето. Со ова се дава јасна порака и на позицијата и на опозицијата за потребна конструктивност во работењето на законодавната институција. Забележлива е и препораката политичките партии да ги зајакнат своите внатрешни демократски процеси и да ја подобрат транспарентноста на финансирањето.

Оценката дека демократското *владеење* „продолжило да се консолидира“ се должи на функционирањето на механизмите на контроли и рамнотежа, при што особено се напоменуваат Уставниот суд и Народниот правобранител. Покрај тоа, Комисијата експлицитно оценува дека техничката влада го исполнила својот мандат да ги организира предвремените избори, додека истовремено се справуваше со кризата предизвикана од Ковид-19. Иако Извештајот во овој дел констатира мирна меѓуетничка ситуација и понатамошни напори за спроведување на Охридскиот рамковен договор, тој е многу покритичен за меѓуетничките односи во Поглавјето 23 во областа на Темелните права, каде што се предупредува дека „без јасни политички активности за управување со етничките поделби на национално и локално ниво, заедниците ќе останат поделени по етничка линија“.<sup>13</sup> Во поглед на прашањето за *децентрализацијата*, запоставено во јавноста, значајно е што се констатира напредок во финансиското управување на општините и се забележува почнатиот процес на Владата во партнерство со ЗЕЛС за реформа на системот на локална самоуправа, со цел општините да добијат дополнителни надлежности и финансиски ресурси.

Позитивната оценка за опкружувањето и вклученоста на *граѓанското општество* е проследена со препорака за посуштествен и навремен консултативен процес, како и за унапредување на правната и финансиската рамка и нивна примена во практиката.

Констатирајќи ги институционалните промени во безбедносниот сектор и *цивилниот надзор над безбедносните сили*, Комисијата имплицитно најавува дека внимателно ќе се следи спроведувањето, со нагласка на потребата од непартиско дејствување на Агенцијата, како и јакнење на цивилниот надзор.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ibid. 22.

<sup>13</sup> EC Report on North Macedonia 2020 35.

<sup>14</sup> Enlargement Strategy 12.

Позитивните достигнувања во ова подрачје е потребно е да се одржат, но истовремено неопходно е да се развива стратешка визија за понатамошното функционирање на демократските институции, од што ќе произлезат главните приоритети, и поради фактот што ова подрачје по првпат формално ќе биде дел од преговорите за пристапување согласно новата методологија.

Реформата на **јавната администрација** добива сè поширок опфат со секој нов извештај, структурирани врз принципите на СИГМА, иако со забележлива тенденција кон техницизирање на овие прашања.

ЕК оценува дека Северна Македонија е умерено подготвена и има постигнато одреден напредок.

Додека оценките за *стратешката рамка*, подобрениот капацитет и меѓуинституционалната соработка, како и квалитетот на следењето се позитивни, загрижуваат критичките наоди во однос на *креирањето политики и координацијата*. Во пресрет на почетокот на преговорите, значајно предупредување е потребата да се зајакне системот за координација на процесот на евроинтеграции на техничко ниво.

Надминувањето на сериозните констатирани недостатоци во процесот на креирање на политиките, вклучувајќи ја и процената на влијанието на регулативата, станува приоритет за спроведувањето на реформите воопшто, вклучувајќи ги реформите поврзани со пристапувањето во ЕУ.

На позитивна страна се оценките за буџетската транспарентност и *управувањето со јавните финансии* воопшто, додека предизвик претставува парламентарната контрола при подготовката на буџетот и мониторирањето на неговото трошење. *Отчетноста* е подобрена и со усвојувањето на „Стратегијата за транспарентност“, како и новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Иако ЕК избегнува експлицитно да го спомене проблемот на политизација на јавната служба, се констатира дека континуиран проблем е примената на мерит-принципот, како и процедурите за привремени вработувања. Затоа, прва главна препорака е воспоставување на правна рамка за целосно почитување на принципот на заслуги во процесот на *вработување* на високи раководни службеници и воопшто сите позиции во администрацијата.

Сериозна забелешка е дека Законот за општа управна постапка не се применува систематски низ целата јавна администрација. Ова е исклучително значајно за остварување на принципите на еднаквост и правна сигурност, како и *обезбедувањето услуги* од страна на администрацијата. Оттаму, целосното спроведување на Законот за општа управна постапка е една од главните препораки.

Третата главна препорака се однесува на завршувањето на почнатата хоризонтална функционална анализа, по која треба да се почне со спроведување на јасни линии на одговорност меѓу институциите.

Препораките во овие две подрачја се формулирани со различен пристап. Во областа на јавната администрација тие се со ист методолошки пристап како во поглавјата, додека во делот демократски институции има неуедначеност. Три препораки се однесуваат на законодавни интервенции, три генерално на имплементација, една на институции, а две се во поглед на други поспецифични активности врзани со подрачјето.

## ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО:

### ПОГЛАВЈЕ 23. ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА И 24. ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ

Реформските процеси во **Поглавјето 23** се оценети со „добар напредок“, а нивото на подготовка останува на половина пат меѓу „одредено“ и „умерено напреднато“.<sup>15</sup> Ваквата констатација главно се должи на постигнувањата во правосудството и борбата против корупцијата. Напредокот во областа темелни права е оценет како ограничен, што главно не се должи на законската рамка, туку на нејзиното (не)спроведување.

Добрата оценка за напредокот во *правосудството* главно е резултат на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Поздравена е проактивната улога на Судскиот совет, кој во неколку наврати застана во одбрана на независноста на судството. Европската комисија е очигледно воздржана во поглед на најавениот процес за прочистување на судството и јавното обвинителство, истакнувајќи дека независноста на судскиот систем треба да се заштити од ризик на политичко мешање, како и да се користат постојните механизми за проверка на професионалноста и интегритетот на судиите и обвинителите. Понатамошните препораки се однесуваат главно на спроведувањето на стратегијата на правосудниот систем, на спроведување на досега донесената законска рамка за судскиот совет и советот на јавни обвинители, новиот закон за Јавното обвинителство, финализирање и спроведување на стратегијата за човечките ресурси, како и функционалност на АКМИС.

Низ целиот текст на Извештајот во областа за владеење на правото провејува заложбата на ЕК за продолжување и завршување на постапката за предметите на поранешното Специјално јавно обвинителство.

Дадена е и особено недвосмислена оценка дека двата совета – Судскиот совет и Советот на јавни обвинители – ги унапредиле транспарентноста, постапките, како и дека го почитувале принципот на мерит во назначувањата и унапредувањата. Констатирајќи висока ефикасност на македонското судство, Извештајот потсетува на мислењето на Венецијанската комисија да се преиспита Законот за употреба на јазиците и да се земат предвид нејзините препораки во поглед на двојазичноста на судските постапки. Документот е критичен во поглед на решавањето на прашањето на трошоците и траењето на извршните постапки единствено на ниво на извршителите.

Добриот напредок во *антикорупциската политика* и оваа година, како и претходната, се должи на спроведувањето истраги и покренувањето обвиненија, како и судењата поврзани со корупција на високо ниво. Ова особено се однесува на предметите на поранешното СЈО, како и предметот против поранешната специјална јавна обвинителка, инаку детално прикажани во Извештајот. Клучни препораки на Комисијата се

**да продолжи спроведувањето на новото законодавство во поглед на преносот на надлежностите на поранешното СЈО и да се обезбеди статусот на прислушкуваните материјали за да продолжат постапките,**

како и да се унапреди билансот на правосилни пресуди, вклучувајќи и конфискација. Проактивноста на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК), особено во предметите на непотизам во вработувањата во јавниот сектор, како и активностите на планот на превенцијата, исто така, придонесува за позитивното досие. Сепак, остануваат, како една од главните препораки, прашањата за постапките по препораките, како и за ресурсите на ДКСК, која има сè поголем обем на работа, што се смета на прашање на политичка волја. Покрај тоа, потенцирана е потребата Јавното обвинителство да биде поактивно во постапувањето по случаи доставени од ДКСК, Државниот завод за ревизија и други институции, како и за зголемување на капацитетот на истражните центри на ЈО.

<sup>15</sup> Голем дел од наодите во делот на Поглавјето 23 – правосудство и фундаментални права, што се содржани во извештајот на ЕК за 2020 година се констатирани и во „Извештајот во сенка за Поглавје 23 за 2019 година“, што го подготви Институтот за европска политика. Види повеќе: Iva Conevska and Ismail Kamberi, 'Shadow Report on Chapter 23 for the Period June 2019 – March 2020 [Извештај во сенка за Поглавјето 23 за периодот јуни 2019 – март 2020 година]' (European Policy Institute – Skopje 2020) <[https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/izvestaj\\_vo\\_senka\\_2020.pdf](https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/izvestaj_vo_senka_2020.pdf)>.

Клучните препораки за *темелните права* од претходната година се повторуваат, додека добриот напредок што во извештајот од 2019 година се должеше токму на законодавството за антидискриминација, оваа година е сведен само на „ограничен“. Поради ова, особено е важно да се реализира првата главна препорака – Собранието да го донесе новиот Закон за *спречување и заштита од дискриминација* и да се воспостави Комисија за спречување и заштита од дискриминација.<sup>16</sup> Поголем исчекор е констатиран во областа на социјалните услуги на ниво на заедницата, вклучувајќи и деинституционализација на грижа за децата. Сепак, обезбедувањето услуги на заедницата останува една од главните препораки, но со поширок опфат – за идентификација на децата во ризик, децата-жртви на семејно насилство, Ромите и децата со попреченост, за што треба да се подобри и меѓуинституционалната соработка. На позитивна страна се и новите надлежности на Народниот правобранител како национален известител за трговија со луѓе и илегална миграција, но и зголемувањето на ресурсите на оваа институција во 2019 година. Извештајот констатира дека Северна Македонија го користеше правото за дерогација од обврските на Европската конвенцијата за човекови права, поради кризата со Ковид-19.<sup>17</sup>

Стратегијата за проширување на регионално ниво ги издвојува: слободата на изразување, родовата рамноправност, правата на децата, правата на лицата со попреченост, интеграцијата на Ромите и условите во затворите<sup>18</sup>, што се потенцирани и во главните препораки за нашата држава. Ваквиот пристап произлегува од широката платформа на „Унија на еднаквост“ на Европската комисија.<sup>19</sup> Во овие рамки, високо на агендата на оваа комисија се поставени борбата со расизмот, родовата еднаквост и интеграцијата на Ромите, а усвоени се и стратешки документи за реализација на овие приоритети и документи за поддршка и следење на имплементацијата (на пример, конкретни листи на индикатори).<sup>20</sup> Дополнително, во рамките на Стратегијата на ЕУ за родова еднаквост 2020-2025 експлицитно се кажува дека пристапот што Европската комисија ќе го применува при спроведувањето на оваа стратегија е интерсекцискиот пристап.<sup>21</sup> Сите овие документи треба да се земат за водилки за тоа што може да се очекува дека ќе се појави како критериум за земјава во скоро иднина и веќе да се работи на домашно приспособување на стандардите, практиките и следењето и евалуацијата во согласност со нив. И во Извештајот се гледа зголемен акцент на родовата еднаквост, при што особено застапеноста се третира хоризонтално во повеќе подрачја. Важно е да се потсети и дека Европската Унија има пристапено кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, а релевантна како хоризонтално прашање останува и Повелбата за темелните права на ЕУ, па потребно е тие да се земат како стожерни документи и водилки за стандардите и условеноста во врска со овие прашања.

16 Девет мрежи на здруженија на граѓани, кои заедно бројат повеќе од сто здруженија, испратија барање до сите политички партии што учествуваат на предвремените парламентарни избори 2020 година, за поддршка на Декларацијата за приоритетно донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација (ЗСЗД) од страна на идниот парламентарен состав. Ваквата декларација ја поддржаа 17 политички партии.

17 Институтот за европска политика подготви анализа за дерогација од обврските на Европската конвенцијата за човекови права, поради кризата со Ковид-19. Види повеќе на: Билјана Котевска, „По разнишани скалила: за човековите права и Ковид-19 во Северна Македонија по дерогирањето од Европската конвенција за човекови права“ <<https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/ECHR-COVID19-MK.pdf>>.

18 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 7.

19 Ursula von der Leyen, «A Union that strives for more - My agenda for Europe», Europa - Official Website of the European Union (2019), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

20 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025, COM(2020) 565 final (Brussels, 18.09.2020); European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Union of equality: Gender Equality Strategy 2020-2025, COM(2020) 152 final (Brussels, 05.03.2020); European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation, COM(2020) 530 final (Brussels, 07.10.2020).

21 За повеќе за интерсекцискиот пристап при креирањето на политиките, видете во: Kotevska, Biljana, Elena Anchevska and Simonida Kacarska, What Stands at the Crossroad(s)? Inequalities at the Intersections in Social Protection in Macedonia – a User's Perspective (European Policy Institute (EPI) – Skopje 2016) [https://epi.org.mk/post/11526?lang=en.&properties:formattedCitation:Kotevska,Biljana,ElenaAnchevskaandSimonidaKacarska,WhatStandsattheCrossroad\(s](https://epi.org.mk/post/11526?lang=en.&properties:formattedCitation:Kotevska,Biljana,ElenaAnchevskaandSimonidaKacarska,WhatStandsattheCrossroad(s)

Во нашата држава особено загрижуваат континуираните критики за состојбата во *затворите* (особено некои од пенитенцијарните установи), а дадена е поддршка на алтернативите на притворот. Вниманието се концентрира и на потребата од ресоцијализацијата, со посебен акцент на новиот систем на пробација. Извештајот детално го отсликува досието на конкретни предмети поврзани со надворешниот и внатрешниот механизам за контрола на полицијата, што укажува дека ова и понатаму ќе биде посебен предмет на внимание. Оттаму, една од главните препораки е да се спроведат препораките на меѓународните тела за мониторинг во оваа област.

Следејќи ги повеќе години стратегиите и извештаите за проширување во однос на темелните права се забележува дека наспроти зголемувањето на обврските за спроведување на меѓународните стандарди во оваа област, темпото на нивното спроведување во нашата земја заостанува, и покрај нивното релативно брзо усвојување преку ратификација на соодветните меѓународни инструменти.

Тоа е особено забележливо кај *родовата рамноправност, правата на децата, правата на лицата со попреченост, како и прифаќањето и спроведувањето на acquis за процедуралните права, вклучувајќи ги и жртвите на кривични дела*. Во сите овие области се забележуваат сериозни недостатоци во примената, што се должат на несоодветното планирање, недостатокот на капацитет, недоволната соработка на многубројните институции, тела и граѓанскиот сектор во овие области, и покрај тоа што во некои случаи е констатирано подобрување на соработката. Подобрувањето на примената на стандардите во овие области, што е третата главна препорака, подразбира и значителни материјални вложувања.

Додека во изминатиот период, поради фокусот на правосудството и борбата против корупцијата, прашањата поврзани со темелните права беа во втор план, со почетокот на преговорите се очекува и тие да добијат засилен интерес од Комисијата, но и од дел од земјите-членки на ЕУ. Дел од нив се и предмет на Повелба на ЕУ за темелните права и се во мандатот на Агенцијата за фундаментални права на ЕУ, која од минатата година ја вклучи Северна Македонија во своите редовни извештајни механизми.<sup>22</sup>

Досието за *заштитата на лични податоци* е „мешано“, поради фактот што Агенцијата функционираше без директор повеќе од шест месеци, што резултираше и со смален број на постапки во нејзина надлежност, кој се должи и на КОВИД-кризата. Сепак, значајно е усогласувањето на Законот за заштита на личните податоци со Општата регулатива на ЕУ за заштита на личните податоци, како и фактот што Агенцијата спроведе активности на вонреден надзор поврзани со изборите и други предмети. Агенцијата дала препораки за повеќе предложени акти од други институции, но прашање е нивната имплементацијата.

За *слободата на изразување*, проценет е ограничен напредок и одредено ниво на подготовка/умерено напреднато во однос на усогласеноста. Ограничениот напредок се должи најмногу на зголемениот број случаи на заплашување на новинарите, како и слабата динамика на реформата на јавниот сервис, на чиешто надминување се однесуваат и главните препораки. Изразена е загриженост за неурамнотеженоста на медиумскиот пазар, што може да има влијание врз финансиската одржливост, како и врз интегритетот и независноста на медиумите. Во клучните препораки влегува и засилената борба против дезинформациите, за која веќе има донесено Акциски план.

Во поглед на *правата на малцинствата*, Извештајот е многу експлицитен за потребата од имплементација на Стратегијата „Едно општество за сите“, напоменувајќи дека новоформираното Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците треба да покаже дека „активно ја применува стратегијата и да соработува со сите засегнати страни за да обезбеди социјална кохезија“, како и „да посвети посебно внимание на почитувањето на правата на помалите заедници кои не се во мнозинство“.<sup>23</sup> Ова може да претставува посебен предизвик, имајќи ги предвид различните ставови во поранешната/сегашната владина коалиција за оваа стратегија.

22 Институтот за европска политика како национална истражувачка организација на Агенцијата го подготви извештајот за Република Северна Македонија за 2020 година, достапен на: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/north-macedonia-frr2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/north-macedonia-frr2020_en.pdf).

23 EC North Macedonia Report 2020 34.

Сериозна е и констатацијата дека „институциите одговорни за политиките поврзани со малцинствата остануваат неподдржани со доволно персонал, недоволно финансирани и политички и етнички поделени“, како и дека „без јасни политички активности за управување со етничките поделби на национално и локално ниво, заедниците ќе останат поделени по етничка линија“.<sup>24</sup>

Понатаму се укажува на потребата да се следат и да се спроведат Препораките од Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за националните малцинства.

Извештајот прави осврт на прашањето на *инклузија на Ромите*, што добива зголемено внимание, но спроведувањето на политиките се оценува како бавно. На позитивна страна е донесувањето на Законот за неевидентирани лица во матичната книга на родени, но повторно спроведувањето е проблем. Отсуствува и сеопфатен пристап кон Ромите кои се баратели на азил, како и повратници, наспроти веќе предложените мерки.<sup>25</sup> Очекуваме дека ова прашање ќе добива значење и на ЕУ-ниво поради новата стратешка рамка за Ромите<sup>26</sup>, што Комисијата ја објави речиси истовремено со пакетот за проширување.

Во областа на *правата на граѓаните на ЕУ*, Извештајот изразува загриженост за законските измени од 2012 година со кои се дозволува стекнување македонско државјанство поради особен економски интерес. Комисијата најавува дека ќе го следи ова прашање, поради можните миграторни и безбедносни ризици.

Во **Поглавјето 24. Правда, слобода и безбедност**, Северна Македонија во последните три извештаи го бележи истото темпо на напредок во поглед на критериумите предвидени во ова поглавје. Државата е умерено подготвена во поглед на барањата на законодавството на ЕУ, а констатиран е добар напредок, вклучително и во поглед на исполнување на минатогодишните препораки за институционални реформи во безбедносниот сектор, како и реформа на разузнавачките служби.

Во сите подрачја од поглавјето главно се констатира висока усогласеност на правната рамка со *acquis*. Фокусот е ставен на спроведувањето и извршувањето, а особено на исходите на предметите за кривични дела, при што се констатира напредок, што е поткрепен со конкретни податоци.

ЕК оценува дека воспоставувањето на Агенцијата за национална безбедност, заедно со претходно воспоставената Оперативно-техничка агенција (ОТА) од 2018 година, води кон исполнување на препораките за реформите во разузнавањето. Првата главна препорака е институционалните реформи да резултираат со проактивна политика на спроведување на стратешките документи и кон опипливи резултати.

Позитивни се оценките за унапредувањето на капацитетот на Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, но една од главните препораки останува подигнување на функционалноста и капацитетот на истражните центри.

Констатиран е пораст на бројот на отворени кривични истраги против организирани криминални групи, особено против групи во кои има многу осомничени лица. И покрај тоа што е зголемен бројот на откриени кривични дела и пресуди за криумчарење со мигранти, се проценува дека бројот е поголем и затоа борбата против овие криминални мрежи мора да биде приоритет. Понатамошното подобрување на конкретните резултати во предметите на организиран криминал и перењето пари, особено разбивањето на големи организирани криминални мрежи останува една од главните препораки во областа на организираниот криминал. Се препорачува подобрување на спроведувањето на законите во борбата против специфични форми на криминал, како што се перењето пари и финансискиот криминал, а особено

<sup>24</sup> Ibid., 35.

<sup>25</sup> ЕПИ иницираше јавна расправа во Собранието на Република Северна Македонија, на тема „Проблемите на повратниците од земјите на Европската унија согласно реадмисионите договори“, што се одржа на 24 јануари 2020 година. Види повеќе на: <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=2adbf4e-4abf-408c-b2dd-2badea752184>.

<sup>26</sup> Пакет на документи за новата стратешка рамка на ЕУ за еднаквост, инклузија и учество на Ромите достапен на: [https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en).



изрекувањето санкции за приноси од кривични дела. Повторно се укажува на потребата од јакнење на мултидисциплинарната соработка за *финансиските истраги*. Силно е нагласена потребата *конфискацијата на имот стекнат со кривични дела* да стане стратешки приоритет. Оттаму произлегува и една од главните препораки – судовите да го зголемат користењето на конфискација на приносите од кривични дела.

Се констатира дека е воспоставен *механизмот за надворешна контрола* врз полицијата, при што се дадени и податоци за спроведените истраги и нивните резултати.

Поволни се и оценките за меѓународната и регионалната соработка во сите подрачја од поглавјето – меѓународната полициска соработка, прекуграничната соработка, судската соработка за граѓанска и кривична материја, при што за одбележување се предметите во соработка со EUROJUST.

Во овој извештај посебно внимание му е посветено на борбата против *тероризмот*, против екстремизмот и превенцијата на радикализација и оттаму произлегува една од главните препораки – да се спроведат приоритетите од Заедничкиот акциски план за борба против тероризмот.

Потенцирана е активната улога на Северна Македонија во управувањето со *миграциските текови*, при што е обезбедена ефективна контрола на јужната граница. Меѓутоа, нагласена е потребата од воспоставување на сеопфатен систем на управување со миграцијата, со аспект на заштита.

ЕК изразува сериозна загриженост во поглед на квалитетот на одлуките за азил, како во управната постапка, така и во постапката пред Управниот суд. Се потенција и потребата да се најде одржливо решение за Ромите-бегалци од Косово.

Иако се констатира дека договорот за реадмисија со ЕУ се спроведува на задоволителен начин, се укажува на потребно внимание за успешна реинтеграција на повратниците.

Северна Македонија и понатаму ги исполнува одредниците за визна либерализација, а бројот на баратели на азил во државите-членки на ЕУ е намален за 20% во споредба со 2018 година.

Анализата на препораките од областа на владеењето на правото покажува концентрација на мерките за имплементација. Дури десет препораки се за имплементацијата, дополнителни две поконкретно за институциите, додека две препораки се однесуваат на извршувањето. Две препораки се однесуваат на законската рамка.

Од презентираниите наоди на ЕК може да се заклучи дека земјава не ги користи доволно можностите што ѝ се даваат да учествува директно во работата и активностите на Унијата. Поконкретно, Комисијата наоѓа дека земјава генерално недоволно учествува во работата во рамките на ЕУ-телата каде што ѝ е дадено место „набљудувач“. На пример, иако земјава е пофалена за учеството како набљудувачка во мисиите ФРОНТЕКС, ѝ се забележува за недоволно користење на статусот набљудувач во врска со Агенцијата за темелни права на ЕУ и во Европската правосудна мрежа за обуки.

### Постоење на функционална пазарна економија/Капацитет за справување со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили внатре во Унијата

Земјата со години по ред бележи добро ниво на подготвеност во постоењето на функционална пазарна економија, но ограничен напредок.

ЕК прифаќа дека мерките воведени за да се надминат негативните последици од кризата предизвикана од Ковид-19 ќе ги забават фискалната консолидација и намалувањето на јавниот долг. Меѓутоа, поддршката на личниот доход и државната помош за компаниите, на сметка на планираните капитални расходи, се оценува како помалку развоен модел на буџетската политика.

Намалените приходи во буџетот, одложените пензиски реформи и недостатокот на мерки за зголемување на приходите дополнително ги зголемуваат фискалните ризици. За разлика од фискалната политика, за монетарната политика се вели дека е на линија со економските основи.

ЕК препорачува фискален простор за закрепнување од кризата да се обезбеди преку подобра наплата на приходите. Повторно забележува за потребата од зајакнување на фискалното управување, вклучително и преку зголемувањето на транспарентноста и одржливоста на јавните финансии. Дава препорака и за поголема ефикасност и транспарентност при доделувањето на државна помош.

И покрај усогласувањето со *acquis* преку усвојувањето на Законот за финансиска дисциплина, деловното опкружување е карактеризирано со ниско ниво на финансиска дисциплина и на спроведување на договорите што негативно влијаат на ликвидноста на компаниите. Неформалната економија ја поткопува конкурентноста на приватниот сектор и затоа ЕК препорачува континуирана имплементација на Стратегијата за формализација на неформалната економија, односно неформалната вработеност.

Насоките од Економско-финансискиот дијалог, како и досега, се делумно имплементирани.

### Капацитет на економијата за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата

Оценет е со умерено ниво на подготвеност и покажува одреден напредок. Со ваквите оценки, споредбено во регионот, Северна Македонија стои на исто ниво со Црна Гора и Србија.

Буџетот за образование останува понизок од просекот од земјите-членки на ЕУ и земјите на ОЕЦД, а резултатите од образовниот процес се положи од просекот на земјите во регионот, иако се бележи напредок во однос на претходните години. Инвестициите за истражување и развој остануваат значајно пониски од просекот на ЕУ, а државната помош има поголем удел во финансирањето на иновациската активност на приватниот сектор.

Недостатокот на инвестиции во инфраструктурата и неодржувањето на постојната патна и железничка инфраструктура ја отежнуваат трговијата и вклучувањето на македонските компании во меѓународните вредносни системи. Во однос на енергетската инфраструктура, ЕК посочува дека економијата е енергетски интензивна, а има мала ефикасност во производството и потрошувачката во зависност од увозот на јаглен како главен извор на енергија.

Учеството на македонските компании во глобалните производствени мрежи останува скудно главно поради природата и позицијата на странските директни инвестиции, но и поради технолошката назадноста на локалните фирми, ниското ниво на иновации и недостатокот на работна сила која одговара на потребите на пазарот на трудот.

Оттука, ЕК повторно препорачува реформа на образовниот систем, но овој пат во насока на подобрување на вештините во согласност со побарувачката на пазарот на трудот, наспроти претходната препорака за модернизација на сите образовни нивоа.

Се препорачува обезбедување и одржување на внатрешната и меѓународната патна инфраструктурата за поголема конкурентност на домашните фирми и нивно вклучување во глобалните вредносни системи. Последно, се препорачува зголемување на енергетската ефикасност и диверзификација на изворите на енергија кон обновлива енергија, вклучително преку формирање Фонд за енергетска ефикасност и спроведување на Законот за енергетска ефикасност.

## ПОГЛАВЈА: 5. ЈАВНИ НАБАВКИ, 18. СТАТИСТИКА, 32. ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

И во овој извештај, како и во минатогодишниот, ЕК ја оценува земјата како умерено подготвена во **Поглавјето 5. Јавни набавки**. Набљудувано во подолг временски период, забавува динамиката на напредок и нивото на усогласеност во ова поглавје, што беше едно од водечките. Овој тренд недвосмислено треба да се сврти во нагорна линија.

Постигнат е одреден напредок со усвојувањето на новиот Закон за јавни набавки во областа на одбраната и безбедноста, како и соодветните подзаконски акти. ЕК повторно ја потенцира потребата од дополнителни напори за спречување на неправилностите и корупцијата за време на циклусот на набавки и обезбедување на поефективен систем на набавки, врз основа на принципите на транспарентност, еднаков третман, слободен натпревар и недискриминација.

Препораките на ЕК од 2019 година не се целосно спроведени и остануваат да важат, а во таа насока потребно е да се обезбеди спроведување на Законот за јавни набавки, вклучително и надградба на порталот за е-набавки со нови модули и понатамошно усогласување со директивите на ЕУ за концесии. Исто така, потребно е да се покаже дека соодветно се истражуваат извештаите за неправилностите во јавните набавки, а сторителите се казнуваат. Понатаму, се укажува на неопходноста од зајакнување на административниот капацитет на Бирото за јавни набавки, Државната комисија за жалби и Државниот завод за ревизија, за надзор и мониторинг на јавните набавки, како и на Министерството за економија за управување со концесии и јавно-приватно партнерство.

Во **Поглавјето 18. Статистика**, ЕК и оваа година ја оценува земјата како умерено подготвена.

Постигнат е добар напредок, особено во спроведувањето на пилот-фазата на пописот на населението и тестирањето на новата методологија за попис.

Подобрувања се забележани во сите 81 статистичка област и понатамошно усогласување на секторските статистики со стандардите на ЕУ. Потребни се дополнителни напори за подобрување на обемот и квалитетот на макроекономската и социјалната статистика.

Препораките од минатата година беа спроведени, така што во следната година е потребен фокус на донесување на потребното законодавство и обезбедување на потребните административни капацитети за спроведување на пописот на населението во 2021 година, како и да се продолжи со усогласување на финансиските сметки и кварталните национални сметки со Европскиот систем на сметки 2010 (ЕСА 2010). Исто така, потребно е екипирање и соодветно финансирање на Државниот завод за статистика.

Северна Македонија продолжува, исто како и во минатиот извештај, да биде умерено подготвена и да има одреден напредок во однос на **Поглавјето 32. Финансиската контрола**.

Стратешката рамка е воспоставена во документот на политики Јавна внатрешна финансиска контрола 2019-2021. Се предвидува донесување нов Закон за јавна внатрешна финансиска контрола. Во однос на *внатрешната ревизија*, клучната препорака е да се подобри одговорноста и транспарентноста на раководните лица преку ефективно спроведување на стандардите за внатрешна контрола во процесите на управување со организациите од јавниот сектор. Дадена е и препорака за подобрување на мониторингот и надзорот на Централната единица за хармонизација (ЦЕХ), вклучувајќи го и квалитетот на известувањето. Во однос на *надворешната ревизија*, институционалниот капацитет на Државниот завод за ревизија (ДЗР) е оценет како добар, а најголем предизвик е нецелосното имплементирање на препораките на ДЗР, како и контролата од страна на Собранието во однос на наодите и препораките на ДЗР, што е втората клучна препорака.

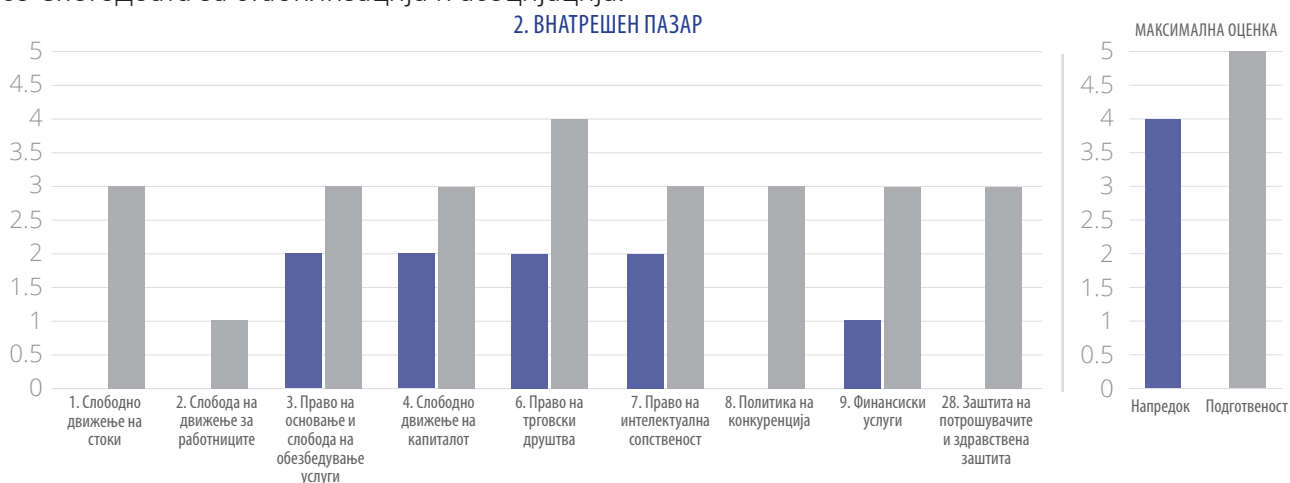
Главните препораки за поглавјата што се содржани во Кластер 1. Темели се урамнотезени во структурата, а сепак со преодминантен фокус на спроведувањето и институциите: една се однесува на стратешката рамка, две на законската рамка, три на имплементацијата, дополнителни три на институциите, една на извршувањето, а една се однесува на други мерки.

## КЛАСТЕР 2. ВНАТРЕШЕН ПАЗАР

Основната логика на поврзување на поглавјата во овој кластер е базичното *acquis na EU* „четирите слободи“: слобода на движењето на стоките, на луѓето, услугите и капиталот.

Кластерот го сочинуваат поглавја со обемно и сложено *acquis*. Еден дел од обврските што произлегуваат од барањата за членство веќе беа опфатени со првата фаза од ССА (со утврдени приоритетни области). Во овој кластер импликации има и отворањето на втората фаза од ССА, што подразбира понатамошна либерализација во слободното движење на капиталот и финансиските услуги.

Генерално, во кластерот, државата е „умерено подготвена“ – тоа е оценка за сите поглавја, освен за б. Правото на трговски друштва, каде што одамна степенот на подготвеност е „добар“ и, на друга страна, Поголвјето 2. Слободно движење на работниците, каде што е „во рана фаза“. Во сите поглавја напредокот не ја надминува оценката „ограничен“, а сите четири поглавја каде што државата нема напредок припаѓаат на овој кластер. Тоа треба да загрижува и со оглед на фактот што усогласувањето во голем дел од кластерот Внатрешен пазар беше приоритизирано со Спогодбата за стабилизација и асоцијација.



Така, не треба да изненадува фактот што Европската комисија во целост ги повторува препораките од минатогодишниот извештај (Поголвје 1. Слободно движење на стоки, Поголвје 2. Слободно движење на работници, Поголвје 3. Право на основање и слобода на давање услуги, Поголвје 7. Право на интелектуална сопственост) или ги допрецизира веќе поставените и дава нови препораки (Поголвје 4. Слободно движење на капитал, Поголвје 6. Право на трговски друштва, Поголвје 8. Политика на конкуренција, Поголвје 9. Финансиски услуги и Поголвје 28. Заштита на потрошувачи и здравствена заштита). Може да се забележи дека голем дел од препораките се однесуваат на легислативно усогласување, односно преземање на *acquis*. Се забележува дека динамиката на усогласување со новото *acquis* е забавена во сите поглавја, што укажува на недостаток на приоритизација или/и на системска слабост во процесот на преземање на *acquis*.

Институционалната рамка е воспоставена согласно барањата на *acquis* во целиот кластер. Меѓутоа, видливи се проблеми со капацитетите (МОН во однос на признавање на квалификациите) и финансиски, човечки и материјални ресурси за исполнување на задачите (Пазарен инспекторат, Комисија за заштита на конкуренција), но и другите засегнати страни (борба против перењето пари и финансискиот тероризам). Одлив на квалификуван кадар е забележан како проблем за здравствениот сектор. Загрижува фактот што опстојува прашањето на независност на институциите (Комисија за заштита на конкуренција), вклучително и финансиска независност (Советот за унапредување и надзор на ревизијата).

Мерките што ги презеде земјата како одговор на кризата предизвикана од Ковид-19 за кредитниот пазар (Поглавје 9. Ревизија на регулативата за кредитен ризик), како и меѓународната трговија (имплементација на зелените коридори во рамките на Транспортната заедница и Секретаријатот на ЦЕФТА) се оценети како соодветен одговор на предизвиците на финансиските пазари, односно на пазарот на добра.

Структурата на главните препораки во овој кластер е различна од другите кластери.

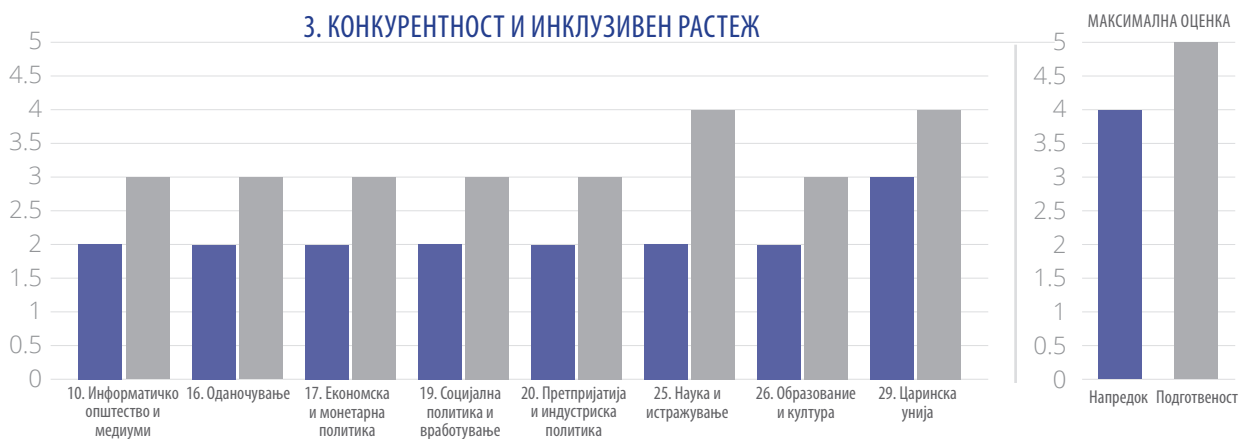
■ Единствено во овој кластер има **најмногу препораки за усогласување на законодавството** (девет). ■

Една препорака е за стратешката рамка, а четири се однесуваат на институционалните капацитети. Една препорака е конкретно за извршување, една е општа за имплементација. Другите пет главни препораки се однесуваат на поконкретни мерки (ИТ-системи, транспарентност, прибирање податоци итн.).

## КЛАСТЕР 3. КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТЕЖ

Овој кластер го карактеризираат повеќе и разнородни поглавја во кои главно се работи за координација на политиките, но одделни поглавја или нивни делови содржат значително *acquis* што е предмет на транспонирање. Главната оска на групирање на поглавјата во овој кластер е нивната поврзаност со економскиот развој, но и поврзаноста со развојот на човечкиот капитал, како еден од клучните фактори на растежот. Треба да се има предвид и поврзаноста со економските критериуми од Кластер 1. Темели.

Општо, во кластерот, повеќето поглавја се со умерена подготвеност. Две од четирите поглавја што се добро подготвени се од овој кластер – 25. Наука и истражување и 29. Царинска унија. Напредокот од минатата година во сите поглавја е оценет како умерен, освен во Поглавјето 29. Царинска унија, каде што е карактеризиран како „добар“.



Особено се забележливи **недостатоци во евалуацијата на преземените мерки**, односно спроведувањето на одделни стратешки документи, што е посебно истакнато во Поглавјето 20. Претпријатија и индустриска политика, каде што е неопходно воведување на овие инструменти, со цел да се утврди кои мерки придонесуваат за конкурентност и растеж.

Според Извештајот, во многу од поглавјата од овој кластер е потребно зајакнување на капацитетите и практиките поврзани со **дијалогот во врска со донесувањето и спроведувањето на политиките и законите**. Па, така, во Поглавјето 20 констатирана е потреба од подобрување на консултациите со приватниот сектор за клучни реформи и се забележува на донесувањето на некои закони и мерки, без потребната консултација (на пример, Законот за стратешки инвестиции во Поглавјето 20). Во Поглавјето 19, пак, каде што една од главните теми е социјалниот дијалог, ЕК наоѓа дека социјалниот дијалог е „несоодветен“, а капацитетите на социјалните партнери се „слаби“.

Стратешката рамка е главно поставена, но се критикува недоволното или бавното спроведување. Единствено се инсистира на донесување на долгонајавуваната Стратегија за ИКТ.

Овој кластер не е интензивен во поглед на усогласувањето на **законодавството** и затоа се содржани неколку препораки за усогласување на законодавството со *acquis*. Меѓутоа, и на овие треба да им се пријде со сериозно внимание, особено оние што се однесуваат на органскиот закон за буџетот, усогласување со Директивата за задоцнети плаќања, како и донесувањето на законите за заштита на културното наследство.

Во поглед на **институционалните прашања** Европската комисија забележала **недостиг на независност** (на пример, на јавниот сервис во Поглавјето 10, на НБРСМ во Поглавјето 17) и **капацитет** (на пример, Поглавје 16 за централните и локалните даночни администрации, Поглавје 19 за Државниот инспекторат за труд), некаде и наспроти зголемениот број вработени. Има забелешки и за преклопувања и нејасни надлежности (Поглавје 20) или недостиг на меѓуресурска или меѓуинституционална соработка (на пример, Поглавје 19).

Овој кластер бара насочени и значителни **инвестиции** на подолг рок за да се постигнат резултати. И покрај констатираните зголемени вложувања за иновации, образованието и истражувањето, се смета дека тоа е недоволно. Забележан е и недостиг на ресурси и напори за спроведување на законите и политиките, при што Комисијата повикува на издвојување ресурси со цел зајакнување на имплементацијата на законите и стратегиите (на пример, во врска со Поглавје 10 и бројот за итни случаи 112, Поглавјето 26 и заштита на културното наследство).

За овој кластер карактеристична е високата застапеност на инструментот **програми на заедницата**. Се забележува голема разлика во оценките за користење на програмите. Додека учеството во програмите во Поглавјето 20. Претпријатија и индустриска политика [ЕДИФ, КОСМЕ] и Поглавјето 25. Наука и истражување (Хоризонт 2020)] е предмет на критика, се забележува дека во програмите во Поглавјето 26. Образование и култура учеството е на ниво на државите-членки, а успешноста во аплицирањето на високо ниво (Еразмус +) или на задоволително ниво (Креативна Европа). Ова покажува дека има простор за подобрувања и учење од најдобрите практики за програмите на заедницата и во рамките на државата, и покрај различните карактеристики, односно барања на програмите.

Еден од хоризонталните принципи во целиот процес на пристапување – **недискриминацијата и инклузивноста** е посебно изразено во овој кластер, особено поглавјата 19. Социјална политика и вработување и 26. Образование и култура. Особено внимание треба да се посвети на наодите за подложност на образовниот систем на политичко влијание и корупција, за постојна сепарација по етничка линија во образованието и обуката, како и за значителните бариери за интегрирано образование и обука.

ЕК го забележува и **влијанието на Ковид-кризата**, на пример, врз приватноста и слободата на медиумите во Поглавјето 10 или на одвивањето на процесот на образование во Поглавјето 26. Во Поглавјето 19 се предупредува дека е можен регрес поради неизбежното влијание на кризата, што се заканува да го анулира претходниот позитивен развој, особено во вработувањето. Значајна е и препораката за евалуација на преземените мерки за справување со кризата, особено на економските.

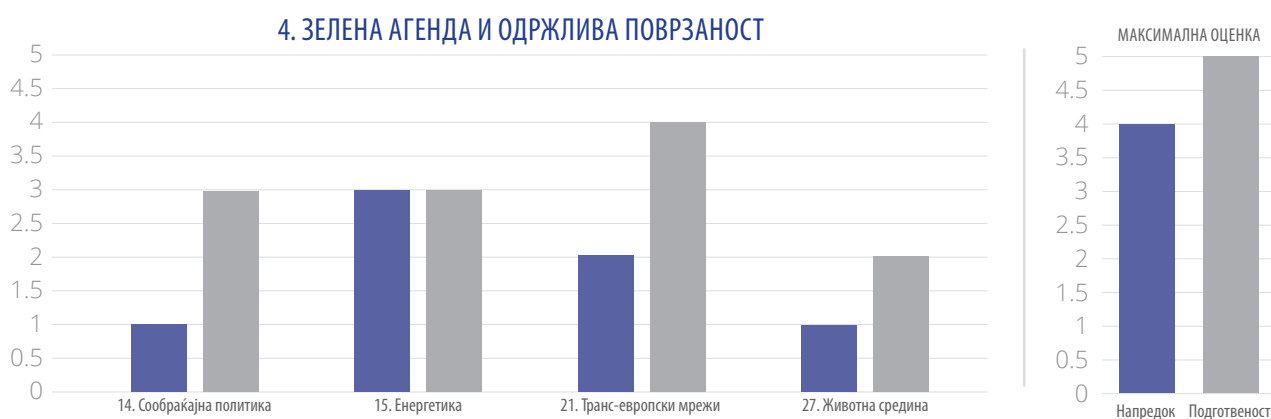
Структурата на главните препораки во овој кластер покажува разнородност на препорачаните мерки. Три се од стратешки карактер, четири се однесуваат на усогласување на законодавството, три на јакнење на институциите. Преостанатите единаесет препораки се поспецифични и се однесуваат на процесот на креирање и евалуација на политиките, вклучувајќи ја и процената на влијанието на регулативата, односно мерките, како и на конкретни ИТ-системи, финансиски вложувања итн.



## КЛАСТЕР 4. ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ

Кластерот е поврзан со остварувањето на „Европскиот зелен договор“ во кој се тврди дека еколошката транзиција на ЕУ не е можна без ефективна акција во нејзиното непосредно соседство.<sup>27</sup> Втората оска на поврзување на поглавјата во овие кластер е „Агендата за поврзаност“ за Западниот Балкан, насочена кон зајакнување на инфраструктурните врски во регионот, особено во сообраќајот и енергетиката, што треба да придонесе за економски растеж.

Освен Поголвјето 15. Енергетика, што бележи добар напредок, загрижува што сите други поглавја бележат само ограничен или одреден напредок. Поголвјето 21 е единственото со добро ниво на подготовка, додека Поголвјето 27 има само одредено ниво на подготовка. Особената загриженост произлегува и од фактот што овие поглавја се значаен дел од Економскиот и инвестицискиот план за Западниот Балкан.



И во овој кластер се чини дека клучни се прашањата поврзани со **капацитетот**.

Европската комисија констатира дека институциите немаат доволен капацитет за спроведување на законите и политиките.

Така, на пример, во Поголвјето 15 во однос на спроведувањето на законодавството за енергетска ефикасност, се утврдува потреба од зголемување на човечките и техничките ресурси во Министерството за економија, односно во Агенцијата за енергетика, додека во Поголвјето 21 се посочува дека е потребно зајакнување на оперативните и техничките капацитети на целата управна структура и засегнатите институции што се занимаваат со мрежите на Трансевропски транспорт и Трансевропска енергија. Ова особено се посочува во Поголвјето 27, каде што се укажува дека административниот капацитет за заштита на животната средина е на многу ниско ниво. Загрижува и констатацијата за политичко влијание на Регулаторната комисија за енергетика.

Се укажува на потребата од понатамошно **усогласување со европското законодавство**. На пример, во Поголвјето 14 потребна е имплементација на законодавството на ЕУ за правата на патниците и транспонирање на Директивата за паметен сообраќаен систем. Во Поголвјето 15 потребно е усогласување во однос на одредбите за одржливост на биогоривата и на инвестициите во хидроенергијата со соодветното законодавство на ЕУ за животна средина. Во Поголвјето 21, пак, се посочува дека е потребно усогласување на правната рамка со регулативата за трансевропската мрежа. Се укажува и на тоа дека преостануваат одредени договори што треба да се потпишат и/или имплементираат – на пример, во Поголвјето 14 – да се потпише договорот за прекугранична железничка соработка со Грција, а договорот со Косово да се имплементира.

<sup>27</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final 20.

Особено загрижува **континуираното заостанување во Поглавјето 27. Заштита на животната средина и климатските промени** – и на планот на усогласувањето на законодавството и на планот на спроведувањето.

Гледано на подолг рок – од стекнувањето на кандидатскиот статус, степенот на усогласеност и динамиката на реформите во ова поглавје практично назадуваат, со што значително се смени и состојбата споредена со другите држави во регионот. Имајќи предвид дека ова е поглавје со исклучително комплексно *acquis*, кое бара и значителни инвестиции, неопходна е посебна и континуирана посветеност од страна на властите.

Се укажува и на потребата од **дополнителни финансии** за спроведување на законите и политиките. Во Поглавјето 27 генерално се констатира дека финансиските ресурси за спроведување на законодавството претставуваат предизвик. Значителни финансиски ресурси се неопходни и во Поглавјето 15 во областа на унапредувањето на енергетска ефикасност, при што се укажува и на потребата од поголемо залагање на општините за нејзино унапредување.

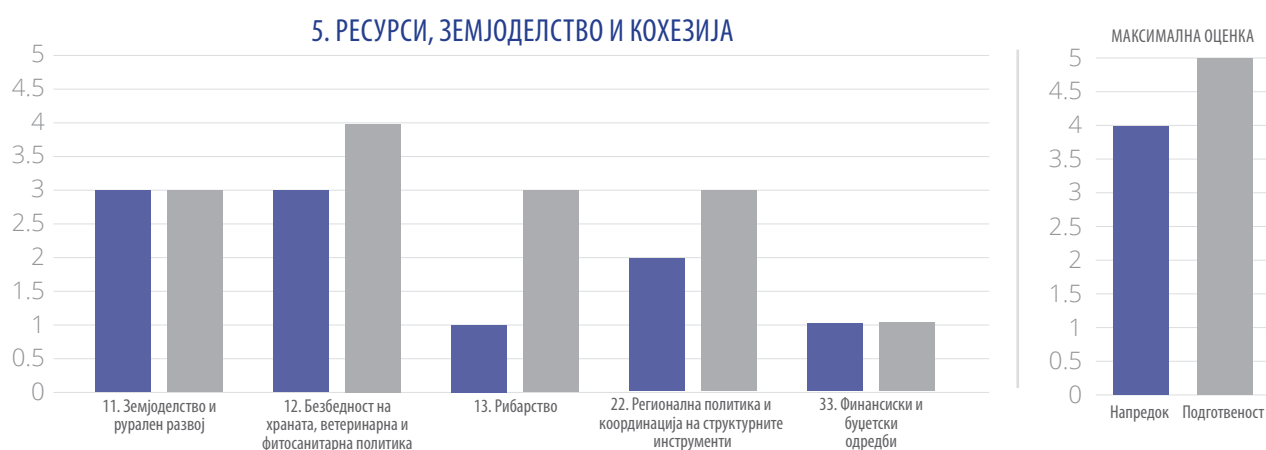
Оттаму, не треба да зачудува што најголем дел од клучните препораки во кластерот се однесуваат на институционално зајакнување (4), две се однесуваат општо на имплементацијата, две на усогласувањето на законодавството и една на стратешката рамка. Преостанатите две препораки се однесуваат на други видови интервенции/активности.

## КЛАСТЕР 5. РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА

Специфичноста на кластерот произлегува од фактот што овие поглавја се поврзани со значителни средства што државата би можела да ги користи како членка на ЕУ.

Поглавјето 12. Безбедност на храната, кое е исклучително тешко, има добро ниво на подготовка и добар напредок, кои треба да се одржат во континуитет. Може да се користи како пример на најдобри практики.

Во овој кластер има два исклучително позитивни елемента. Првиот е што Поглавјето 12. Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика има добро ниво на подготвеност, што се одржува од 2016 година, но оваа година има и „добар напредок“. Ова е особено значајно, имајќи ја предвид комплексноста на поглавјето (често се смета и за најтешко поглавје за примена на *acquis*), како и фактот дека сме најдобри во регионални рамки. Вториот елемент е промената на трендот на напредок во Поглавјето 11. Земјоделството и рурален развој, иако земјата останува „умерено подготвена“. По низа години констатирање на мал („одреден“) напредок, по првпат напредокот е оценет како добар, што претставува значаен пресврт во поглавјето, што инаку важи за едно од најкомплексните. Таквиот тренд треба да се одржи. И во Поглавјето 13. Рибарство се бележи „ограничен напредок“ по првпат по три години.



Наспроти овие поглавја, загрижува стагнацијата во Поглавјето 22, во областа на регионалната политика и координацијата на структурните инструменти, зашто тоа е поглавјето за подготовка за користење на структурните фондови.

Дел од забелешките на Европската комисија во овој кластер се однесуваат на **недостигот на човечки ресурси, односно административни капацитети**. Овој проблем е особено потенциран во Поглавјето 22. Регионална политика и координација на структурни инструменти. Европската комисија констатира значително влошување на состојбата во 2019 година и отсуство на политика на задржување на кадарот. Се алармира дека е неопходна **итни реакција** за да се зголемат капацитетите, за што е потребно итно да се реагира. Конкретно се посочува дека улогата на националниот координатор (заменикот-претседател на Владата за европски прашања – СЕП) треба значително да зајакне. Комисијата предупредува и на слабости во склучувањето договори – тендерското планирање, процедурите и документацијата, како и слабости во институционалната поставеност. Сето ова ги загрозува големите инвестиции на ЕУ во ТЕН-мрежата. Дополнително се укажува дека капацитетите за управување на капиталните и инфраструктурните инвестиции во надлежните министерства треба значајно да се подобрат. Со оглед на значењето на Поглавјето 22 за создавањето предуслови за користење на средствата од ЕУ, вклучително и Економскиот и инвестициски план, надминувањето на забележаните недостатоци е од итно значење. Европската комисија констатира потреба од јакнење на капацитетите и во Поглавјето 33. Финансиски и буџетски одредби.

Во Поглавјето 11 се посочува дека е потребен поголем персонал во агенцијата и телото за управување за да се обезбеди успешна апсорпција на средствата од ИПАРД во следниот програмски период, додека во Поглавјето 13 се посочува дека административните капацитети за управување со ресурсите и флотата, инспекциите и контролата на риболовната политика и капацитетот за контрола на нелегалниот риболов остануваат недоволни.

Во овој кластер нема поголеми проблеми со усогласување на законодавството, благодарјеќи на фактот што во најкомплексното поглавје од овој аспект 12. Безбедност на храната, воспоставен е систем на усогласување на законодавството проследен со мерки за имплементација.

Позитивна е констатацијата за зголемената транспарентност, особено за користењето на фондовите на ЕУ, како и за пристапот на вклученост во програмирањето. Ова може да претставува основа за поструктуриран дијалог за користењето на средствата од фондовите на ЕУ – тема што бара и експертиза, но и силен граѓански ангажман.

Структурата на препораките во овој кластер е главно урамнотежена меѓу законодавните и институционалните мерки (по 5), додека една препорака се однесува на стратешката рамка, две на попрецизни потребни интервенции, а две се со општа насока за имплементацијата, односно одржливоста.

## КЛАСТЕР 6. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ

Кластерот опфаќа две поглавја врзани со два аспекта на надворешните односи на Унијата – надворешнотрговскиот и надворешнополитичкиот: 30. Надворешни односи, 31. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика на ЕУ.

Постепеното усогласување со позициите на ЕУ од нејзината заедничка надворешна, безбедносна и одбранбена политика е обврска од ССА и укажува на степенот на конвергенција на надворешнополитичките односи на државата со оние на Унијата.



И во двете поглавја идентично е нивото на усогласеност – умерено напреднато, додека напредокот од 2015 година наваму е означен како „одреден“.

Генерално, законските и институционалните рамки во двете поглавја се воспоставени, но недостига рамка за политика за развојната и хуманитарната помош.

Иако е свртен негативниот тренд во усогласувањето со заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, постои простор за понатамошно унапредување, имајќи предвид дека државата стана и членка на НАТО во март 2020 година.

Препораките се однесуваат генерално на понатамошното **унапредување на усогласеноста со заедничките позиции на ЕУ во ЗНБОП**, како и на активно учество во **Регионалната економска област**, вклучувајќи го и јакнењето на капацитетите, особено во надворешнотрговската политика.

## ДОБРОСОСЕДСКИ ОДНОСИ И РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА – ПОЗИТИВЕН КОНТЕКСТ СО ДАМАКЛОВ МЕЧ

Дамакловиот меч – можната блокада од Бугарија што се заканува повторно да го загрози македонскиот пат кон ЕУ – не се перципира во Пакетот документи за проширувањето. Европската комисија останува крајно неутрална во поглед на тековната дискусија за преговарачката рамка, особено барањата поставени од страна на Бугарија, со тоа доследно применувајќи го принципот деклариран во новата Методологија – билатералните прашања да останат надвор од преговорите.

Во регионалниот документ – Стратегијата за проширување – Комисијата повикува „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“.<sup>28</sup> Забележливо е дека оваа урамнотезена формулација е упатена до сите страни еднакво, без разлика дали се или не се членки на ЕУ. Во Резимето на Извештајот за Република Северна Македонија<sup>29</sup>, пак, се истакнува дека е важно „да се продолжи со имплементација на билатералните договори, вклучително и договорот од Преспа и Договорот за добрососедски односи со Бугарија“.<sup>30</sup> Во текстот на Извештајот ЕК дава и аргументи, бележејќи ги остварените активности за спроведување на овие договори.<sup>31</sup>

Генерално, во оваа област дадена е позитивна оценка дека Северна Македонија „остана конструктивно посветена на билатералните односи со другите земји во проширување и соседните земји-членки на ЕУ“. Позитивна е и оценката за учеството во регионалните иницијативи, сепак со препорака државата „да игра конструктивна улога во градењето на регионалниот заеднички пазар“.<sup>32</sup>

Сепак, мораме да имаме предвид дека дискусиите за ова прашање се водат во Советот на ЕУ, каде што одлуката се донесува со едногласност. Комисијата ќе биде обврзана од одлуката на земјите-членки. И покрај тоа што оваа проблематика не е предмет на анализа<sup>33</sup>, нагласуваме дека евентуалната блокада има потенцијал целосно да го наруши кредибилитетот на процесот, чиешто зајакнување, пак, беше една од основните цели на новата Методологија на проширувањето.

28 EC Enlargement Strategy 2020 18.

29 Резимето е, исто така, прилог и на Стратегијата за проширување.

30 EC North Macedonia Report 2020 6.

31 Ibid., 58-59.

32 EC North Macedonia Report 2020, 58-59.

33 За ова прашање, види го документот на политика на Институтот за европска политика „Пристапни преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија: можните последици на бугарските услови“, Скопје, мај 2020, [https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU\\_North-Macedonia-accession-negotiations\\_MK\\_2.pdf](https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU_North-Macedonia-accession-negotiations_MK_2.pdf).

## ШТО СЛЕДУВА?

На ниво на ЕУ, Пакетот ќе биде основа за дискусија во Советот, кој ќе донесе заклучоци – најверојатно во декември. Имајќи ги предвид досегашните дискусии и зголемената улога на државите-членки во процесот за проширување согласно новата Методологија за проширувањето, може да се очекува жестока понатамошна расправа, особено околу оценките за приоритетите што се утврдени во поранешните заклучоци на Советот – оние од јуни 2018 година, напоредно со процесот за усвојување на преговарачката рамка што веќе е во тек.

На национално ниво, по првично очекуваните, досега вообичаени, политички препукувања меѓу власта и опозицијата, би требало да следува понатамошен чекор од Владата – не само во поглед на оценките на извештајот туку и како ќе се постави и ќе се организира во понатамошното стратешко водење на процесот, имајќи ги предвид и препораките од Извештајот. Секако, очекувана е и дебата во Собранието, со претходна вклученост на матичните комисии за подрачјата во нивна надлежност, како и посебните тела за европска интеграција. Се разбира, неопходна е и вклученоста на граѓанското општество.

# ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

1. Овој извештај е силен аргумент плус за почнување на преговорите со Северна Македонија. Имено, напредокот во клучните области утврдени во заклучоците од Советот – резултат на извештајот на Прибе (правосудство, борба против корупција, реформа на безбедносни сили) е оценет главно како добар.
2. Охрабрувачка е општата оценка за посветеност на Владата и континуитет на реформите поврзани со ЕУ со вклученост на опозицијата и граѓанското општество. *Сепак, потребно е да се најдат структурни начини за одржување, но и продлабочување, на посветеноста со цел таа да не зависи или да биде помалку погодена, од контекстуални и политички промени што неизбежно ќе ги има со оглед на должината на процесот.*
3. Дијалогот, иако присутен на општо ниво, отсутствува или не е доволно развиен кога станува збор за секторски и тематски прашања. Напорите треба да се насочат во негово унапредување и структурирање, со цел да се обезбеди конструктивно и плодотворно учество на засегнатите страни, но и систематско разгледување и земање предвид на нивниот придонес во однос на соодветните политики и законодавство.
4. Загрижувачки се хоризонталните проблеми на капацитетот, како што се недостатоците во стратешкото планирање и координацијата на политиките на централно ниво, вклучувајќи ја и координацијата на европските прашања, како и нискиот квалитет на процесот на процена на влијание на регулативата. Покрај тоа, клучни се капацитетите за спроведување и извршување на усогласеното законодавство, што ќе бидат сè позначајни во процесот на пристапување. *Ова укажува на потребата од значителни интервенции и унапредување на националниот процес на креирање на политиките – планирањето, спроведувањето, надгледувањето и нивната евалуација, во кој конзистентно ќе се вградуваат барањата од пристапниот процес.*
5. Со воведувањето на демократските институции и реформата на јавната администрација во преговорите, од клучно значење ќе биде да се изгради подолгорочна стратешка визија за развојот на демократскиот систем на државата, што ќе ги вгради вредностите и демократските принципи на ЕУ и од која ќе произлезат приоритетите за реализација.
6. Посветеноста на спроведување на поставените приоритети од политичките критериуми што беа нагласени во претходните извештајни периоди (дополнително во комбинација со билатералните прашања надвор од објективните критериуми за членство), а ќе бидат сè понагласени и понатаму, се чини ја одзема енергијата за другите кластери. Ова е загрижувачки од повеќе причини. Прво, резултира со стагнација во повеќе други области и, ако се продолжи на ваков начин, ќе резултира и во иднина. Второ, укажува на недостиг на мобилизација на доволни ресурси за спроведување на процесот или, пак, несоодветна мобилизација на ресурси. Трето, може да има сериозни импликации врз користењето на средствата од Економскиот и инвестицискиот план, што, пак, се поврзани со другите кластери.  
  
Од друга страна, исклучоците на одделни поглавја што континуирано покажуваат добри резултати (на пример, 12. Безбедност на храната, 29. Царинска унија) укажува на потребата да се анализираат факторите на успехот кај нив и соодветно да се применат како најдобри практики на другите поглавја.
7. Новата поставеност во кластери овозможува поголем степен на комплементарност со дијалогот и институционалната структура во рамките на спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Северна Македонија треба да ги искористи стекнатите искуства и развиените човечки ресурси од искуството од повеќе од 15 години во процесот на ССА.
8. Капацитетот за користење на средствата од претпристапните фондови, како специфично прашање на Поглавјето 22. Регионална политика и структурни инструменти е суштествено поврзан со хоризонталните капацитети за креирање и спроведување на политиките и општиот капацитет за управување и користење и на националните средства, како и за управување со проекти. Меѓутоа, неопходни се итни мерки за задржување на постојните експерти во јавната администрација, како и за подигнување на капацитетите.



9. Имајќи ги предвид претходните заклучоци, *треба 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 согласно 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.*

10. Извештајот, на линија на Извештајот на Прибе, посветува посебно внимание на независните институции, и тоа на систематски начин во сите области. Покрај нагласувањето на позитивните примери (на пример, Државната комисија за спречување на корупцијата, Судскиот совет, Државниот завод за ревизија), Извештајот укажува и на проблеми со доцнење на назначувања во ваквите институции, со недоволни ресурси и капацитети, но и потребата од нивна проактивност.

*Загрижува надолниот тренд кај одделни независни институции, односно регулаторни тела (на пример, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Агенцијата за пошти).*

*Ќе треба на систематски начин да се пристапи кон прашањата на независност, капацитет, проактивност, одговорност и влијателност на независните институции и регулаторните тела. Во овој контекст, особено е значајна улогата на Собранието – како во поглед на назначувањето, така и од аспект на спроведување на неговата надзорна улога.*

11. Слабостите во врска со темелните права укажуваат дека е потребно повторно да им се даде должно внимание, особено поради растечкото внимание што го добиваат тие во рамките на Европската Унија. Новините во врска со политиките што произлегуваат од овој приоритет треба да се земат за водилки за тоа што може да се очекува дека ќе се појави како критериум за земјава во скора иднина. Поради тоа, *потребно е веќе да се работи особено на домашно приспособување на стандардите, практиките, следењето и евалуацијата во врска со родовата еднаквост, правата на лицата со попреченост, правата на Ромите и борбата против расизмот, да им се пристапи низ интерсекциска перспектива, како и да се има предвид Повелбата за темелните права на ЕУ како хоризонтално прашање.*

12. Имајќи го предвид недоволното користење на можностите што државата ги има за учество во работата и активностите на Унијата, *неопходно е да се пристапи кон процена на резултатите и искуствата од таквото учество, што ќе води кон јасни насоки за понатамошно рационално користење на сите можности во иднина.*

13. И покрај тоа што оценките во однос на преземените мерки за справување со кризата предизвикана од Ковид-19 се релативно повољно оценети, *треба да се посвети внимание на генералните препораки за процена на влијанието од мерките што ги презема Владата, а особено на мерките реализирани по повод кризата предизвикана од Ковид-19.*

14. Извештајот не треба да биде терен за препукување, туку платформа за дебата. Поврзано со првата препорака што ја даваме тука, потребно е оваа дебата да биде структурирана и нејзиното место е во законодавниот дом, со активно учество на позицијата и опозицијата и вклученост на граѓанскиот сектор. *Ова може да биде почетен прилог во понатамошното развивање и дообликување на улогата на Собранието во пристапниот процес, низ конструктивен и сеопфатен дијалог.*

## ПРИЛОГ 1: НИВО НА УСОГЛАСЕНОСТ И НАПРЕДОК – ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ И ПОГЛАВЈА

Кластер	Поглавје/критериум	Ниво на подготовка				Напредок	
		2015	2016	2018	2019	2020	2019-2020
1. Темели	Економски критериум – функционална пазарна економија	4	4	4	4	4	1
1. Темели	Економски критериум – капацитет за справување со силите на конкуренцијата на пазарот на ЕУ	3	3	3	3	3	2
2. Внатрешен пазар	1. Слободно движење на стоки	3	3	3	3	3	0
2. Внатрешен пазар	2. Слобода на движење за работниците	1	1	1	1	1	0
2. Внатрешен пазар	3. Право на основање и слобода на обезбедување услуги	3	3	3	3	3	2
2. Внатрешен пазар	4. Слободно движење на капиталот	3	3	3	3	3	2
1. Темели	5. Јавни набавки	3	3	3	3	3	2
2. Внатрешен пазар	6. Право на трговски друштва	4	4	4	4	4	2
2. Внатрешен пазар	7. Право на интелектуална сопственост	3	3	3	3	3	2
2. Внатрешен пазар	8. Политика на конкуренција	3	3	3	3	3	0
2. Внатрешен пазар	9. Финансиски услуги	3	3	3	3	3	1
3. Конкурентност и инклузивен растеж	10. Информатичко општество и медиуми	4	4	3	3	3	2
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	11. Земјоделство и рурален развој	3	3	3	3	3	3
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	12. Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика	2	2	4	4	4	3
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	13. Рибарство	3	3	3	3	3	1
4. Зелена агенда и одржлива поврзаност	14. Сообраќајна политика	3	3	3	3	3	1
4. Зелена агенда и одржлива поврзаност	15. Енергија	3	3	3	3	3	3
3. Конкурентност и инклузивен растеж	16. Оданочување	3	3	3	3	3	2
3. Конкурентност и инклузивен растеж	17. Економска и монетарна политика	3	3	3	3	3	2
1. Темели	18. Статистика	3	3	3	3	3	3
3. Конкурентност и инклузивен растеж	19. Социјална политика и вработување	3	3	3	3	3	2
3. Конкурентност и инклузивен растеж	20. Претпријатија и индустриска политика	3	3	3	3	3	2
4. Зелена агенда и одржлива поврзаност	21. Трансевропски мрежи	4	4	4	4	4	2
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	22. Регионална политика и координација на структурните инструменти	3	3	3	3	3	2
1. Темели	23. Правосудство и темелни права	2	2	2	2,5	2,5	3
1. Темели	24. Правда, слобода и безбедност	3	3	3	3	3	3
3. Конкурентност и инклузивен растеж	25. Наука и истражување	4	4	4	4	4	2
3. Конкурентност и инклузивен растеж	26. Образование и култура	3	3	3	3	3	2
4. Зелена агенда и одржлива поврзаност	27. Животна средина	3	2	2	2	2	1
2. Внатрешен пазар	28. Заштита на потрошувачите и здравствена заштита	3	3	3	3	3	0
3. Конкурентност и инклузивен растеж	29. Царинска унија	4	4	4	4	4	3
6. Надворешни односи	30. Надворешни односи	3	3	3	3	3	2
6. Надворешни односи	31. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика	3	3	3	3	3	2
1. Темели	32. Финансиска контрола	3	3	3	3	3	2
5. Ресурси, земјоделство и кохезија	33. Финансиски и буџетски одредби	1	1	1	1	1	1



