Институт за европска политика. Скопје

Кратка анализа на извештајот на ЕК за Република Северна Македонија 2023 година

РАЗНИШАНИ ***ТЕМЕЛИ*** НА ПРЕГОВОРИТЕ

Куса анализа на извештајот на ЕК за Република Северна Македонија 2023 година

РАЗНИШАНИ *ТЕМЕЛИ* НА ПРЕГОВОРИТЕ

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

Лектура:
Дејан Василевски

Графички дизајн:
Релатив

Скопје, ноември 2023 година

Клучните елементи од годинешниот пакет за проширување се условените препораки за почеток на преговорите со Украина, Молдавија и Босна и Херцеговина, кандидатскиот статус за Грузија, како и Планот за раст што го објави Комисијата.

Анализата на оценките на Комисијата[1] за Северна Македонија води кон два заклучока:

- Во однос на минатата година, оценката за подготвеноста за преземање на обврските од членството е повисока само во едно поглавје. Ова е очекувано имајќи го предвид пристапот на Комисијата во изминатата декада, за кој пишувавме во минатогодишната анализа.[2]
- Оценките за напредокот се послаби од минатата година, па наместо „одреден напредок“, доминантна оценка е немање напредок или „ограничен“ напредок. Тоа што треба особено да нè загрижи се оценките во правосудството и борбата против корупцијата како клучни области од кои зависи целокупниот тек на преговорите како дел од кластерот *Темели*.[3]

Овие заклучоци се загрижувачки од неколку аспекти. Од една страна, ние како држава континуирано го потенцираме своето високо ниво на усогласеност со законодавството на ЕУ. Оваа општа стагнација и во комбинација со недостатокот на напредок во поглавјето 23: правосудство и фундаментални права го поткопува тој аргумент кој го користат поддржувачите на нашата ЕУ интеграција. Од друга страна, долгоочекуваниот План за раст, кој го објави Комисијата оваа година, директно го условува напредокот во реформите со достапноста на поддршка од ЕУ, поради што наодите од извештајот оваа година би требало да се сфатат особено сериозно.

1 Оценката за подготвеноста ја одразува сегашната подготвеност во однос на целокупните права и обврски што треба да се преземат со членството во ЕУ, додека оценката за напредокот е во однос на минатогодишниот извештај.
2 Поглавје 17: Економска и монетарна политика
3 Преглед на квантифицираните оценки за подготвеност и напредок е даден во прилог.

ОЧЕКУВАНО, НАЈГОЛЕМО ВНИМАНИЕ ВО ИЗВЕШТАЈОТ Е ПОСВЕТЕНО НА **КЛАСТЕРОТ 1: ТЕМЕЛИ**.

Во процената на политичките критериуми, Комисијата се осврнува на влијанието на политичката поларизација врз функционирањето на демократските институции. Политичката поларизација во Собранието е дополнително потенцирана во контекст на одложување на донесувањето на значајни реформски закони и други важни обврски, вклучително назначувањето членови на независните тела. Овие процени се исклучително значајни во однос на мерките што државните институции ќе ги планираат во соодветните патокази за овие области. Во овој дел, Комисијата се осврнува на активностите поврзани со уставните амандмани од формален аспект.

Во однос на изборите се нотира дека законската рамка за организирање на демократски избори е соодветна. За разлика од лани, кога беше забележан ограничен напредок во исполнувањето на преостанатите препораки на ОДИХР и Венецијанската комисија, во овој извештај ЕК констатира дека нема напредок во однос на нивното исполнување.

Додека ЕК ја признава декларираната посветеност на Владата кон европската агенда, исто така укажува дека таа треба да ја интензивира својата работа со цел унапредување на реформите за членство во ЕУ. Исто така, Владата треба да ги зголеми своите напори за да го нормализира ангажманот на граѓанското општество во приоритетните области, како и во консултативните активности, а Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанското општество да продолжи со своите активности.

Во однос на реформата на јавна администрација, оценката и во овој извештај останува иста како и во минатиот, односно ЕК оценува дека земјата е умерено подготвена, а ограничен напредок е констатиран само поради донесувањето на новата Стратегија за РЈА во јули 2023 година. ЕК нотира „отсуство на политичка поддршка, водство и надгледување над спроведувањето на реформите“. Државата сериозно заостанува во дигитализацијата на услугите, чиј број се смета за „симболичен“.

Во извештаите на ЕК за 2019 и 2020 година во Поглавјето 23: Правосудство и фундаментални права беше забележан добар напредок, во 2021 и 2022 година беше заменет со одреден напредок, но затоа во последниот извештај за 2023 година ЕК оценува дека нема напредок. Нивото на усогласеност останува непроменето од 2019 година, односно и во овој извештај Република Северна Македонија има одредено/умерено напреднато ниво на подготовка. Во ова поглавје загрижуваат оценките за сите три области. Во однос на правосудството, извештајот се сосредоточи на Судскиот совет. Се дава негативна оценка на застојот во усвојувањето на новата Стратегија за развој на правосудниот сектор и комплетирањето со имплементацијата на постојната стратегија. Дополнителна загриженост се искажува за неподготвеноста на органите за справување со очекуваните пензионирања на судии и јавни обвинители и неспроведувањето на стратегиите за човечки ресурси за судството и обвинителството. Ретка позитивна оценка е дадена на придонесот на Врховниот суд и четирите апелациски судови за доследност на пресудите и усогласување на судската практика. Во областа на корупцијата, нотирано е дека нема напредок и се изразува и *сериозна загриженост* од последиците од измените на Кривичниот законик.

Во однос на фундаменталните права, како и повеќе години по ред, особено загрижува оценката за состојбата во затворите, полициските станици, во институциите за социјална грижа и во психијатриските установи. Комисијата предупредува дека овие состојби, според јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права, можат да се сметаат за повреда на Европската конвенција за човекови права за забрана на тортурата. Се внесува нова системска препорака во која се потенцира дека државата треба да развие сеопфатен систем за мониторинг и собирање податоци со цел да се оцени нивото на имплементација на законодавството, политиките и стратегиите за човекови права, за целосно користење на придобивките од статусот на набљудувач во Агенцијата за темелни права.

Во однос на Поглавјето 24: Правда, слобода и безбедност во последните пет извештаи се бележи истото темпо на напредок. Државата е умерено подготвена да го имплементира законодавството на ЕУ, а постигнат е одреден напредок во поглед на исполнување на минатогодишните препораки, најмногу поради унапредувањето на соработката во борбата против тероризмот и спречувањето и борбата против насилниот екстремизам.

Во однос на поглавјето Економски критериуми, Република Северна Македонија бележи одреден напредок. Во однос на нивото на подготвеност постигнато е добро ниво на подготвеност во однос на функционалната пазарна економија и умерено ниво на подготвеност во однос на капацитетот на економијата за справување со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили на Унијата.

Во Поглавјето 5: Јавни набавки, исто како и во минатогодишниот извештај, ЕК ја оценува земјата како умерено подготвена, но има ограничен напредок. ЕК изразува загриженост за договорот со „Бехтел и Енка“, кој е изземен од постапката по Законот за јавни набавки, оценувајќи дека е во спротивност со „други прописи“ и со меѓународни обврски.

Во Поглавјето 18: Статистика, и оваа година ЕК ја оценува земјата како умерено подготвена. Исто како и лани, се утврдува добар напредок што се должи на објавувањето на податоците од пописот на населението во декември 2022 година. Сепак, Комисијата со години укажува на потребата да се обезбедат човечки и финансиски ресурси за Државниот завод за статистика.

Во Поглавјето 32: Финансиска контрола, земјата останува умерено подготвена за пристапување, но има подобрување во однос на постигнатиот напредок, од ограничен во минатиот извештај до одреден напредок во овој. Тоа се должи на воспоставувањето на Мрежата за координација на борбата против измама на ЕУ-средства, донесувањето на Законот за органски буџет и Законот за инспекциски надзор, како потпишувањето на Меморандумот за разбирање помеѓу Собранието и Државниот завод за ревизија за зајакнување на постапувањето по поединечните ревизорски извештаи.

НЕМА ПРОМЕНИ ВО ОДНОС НА ОЦЕНКИТЕ НА НИВОТО НА ПОДГОТВЕНОСТ ВО ДЕВЕТТЕ ПОГЛАВЈА ВО **КЛАСТЕРОТ 2: ВНАТРЕШЕН ПАЗАР**.

Усвојувањето на повеќе закони и подзаконски акти во повеќе области придонесуваат кон одреден напредок за поглавјето Финансиски услуги втора година по ред. Позитивно придвижување се забележува во поглавјето Слободно движење на стока, каде што се бележи напредок, за разлика од претходните години, и се очекува да се усвои нов акциски план за елиминација на нетарифните бариери во трговијата согласно Договорот за функционирање на ЕУ. Во Поглавјето 4: Слободно движење на капиталот, се забележува дека е постигнат добар напредок во усогласувањето со правото на ЕУ со усвојувањето на новиот закон за борба против перење пари и финансирање тероризам и имплементација на законот за платни системи и услуги.

Единствено Поглавјето 2: Слободно движење на работници останува во рана фаза на подготвеност, каде што се очекува либерализација на пристапот на пазарот на трудот, вклучително и за граѓаните на ЕУ. Сериозно треба да нè загрижи недостатокот на напредок во Поглавјето 8: Политика на конкуренција од 2015 година. Препораките за зајакнување на административниот и финансискиот капацитет на Агенцијата за заштита на конкуренцијата и зголемување на транспарентноста на доделувањето на државната помош сè уште не се адресирани.

Напредок во поглавјата што директно влијаат на стекнување придобивки од Планот за раст за Западен Балкан е клучен, доколку сакаме да постигнеме блиска интеграција со Единствениот пазар на ЕУ. Проценките за подготвеност и напредок во овој кластер се врзани со обврските на членство во заедничкиот пазар на ЕУ, но и во Заедничкиот регионален пазар, на кој ЕК посветува особено внимание.

ВО ПОВЕЌЕТО ОБЛАСТИ ОПФАТЕНИ СО **КЛАСТЕР 3: КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ**, РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА Е УМЕРЕНО ПОДГОТВЕНА.

Државата се наоѓа меѓу умерено и добро ниво на подготовка во областа на економската и монетарната политика, додека има добро ниво на подготовка во областите на науката и истражувањето и во царинската унија. Постигнат е одреден напредок во областите на оданочувањето, економската и монетарната политика, претпријатијата и индустриската политика, науката и истражувачката политика, како и социјалната политика и вработувањето. Поглавјето 17: Економска и монетарна политика е светлата точка на овој извештај во кое Комисијата утврдува зголемување на нивото на подготвеност. Од друга страна, потребни се повеќе напори во областите каде што е постигнат ограничен напредок, како што се информатичкото општество и медиумите, царинската унија и образованието и културата. Првпат по 2019 година бележиме ограничен напредок во поглавјето Царинска унија. Комисијата посочува на задоцнувањата во напредокот во имплементацијата на Новиот компјутеризиран транзитен систем и потребата целосно да се имплементираат ИТ-системите, а нема забелешки на административните и оперативните капацитети, ниту во однос на спроведување на стандардите за интегритет и антикорупција за Царинската управа.

ВО **КЛАСТЕРОТ 4: ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ** НЕМА ЗНАЧИТЕЛНИ ПОМЕСТУВАЊА ОД ПРЕТХОДНАТА ГОДИНА.

Во најголем дел од поглавјата во последните неколку години оценките се повторуваат или се намалуваат. Во Поглавјето 15: Енергија се утврдува одреден напредок поврзан со преземените мерки за регионалниот интерконектор за гас и обновливите извори на енергија. Во однос на подготвеноста, Поглавјето 21: Трансевропски мрежи е единственото со добро ниво на подготовка, но во извештајот се забележува дека се доцни со изградба на патната и железничката мрежа и донесување план за одржување на овие мрежи. Поглавјето 27: Животна средина бележи послаб напредок од минатата година. Во него се забележува слаба имплементација и недоволни административни капацитети во сите сектори, а се потенцира и потребата за структурни реформи. Преостанатите две поглавја, 14: Сообраќајна политика и 15: Енергија, имаат умерено ниво на подготвеност. Во однос на првото се посочува на недостиг на волја за реформи во железничкиот транспорт. Во однос на второто, се потенцира потребата за намалување на зависноста од гас и јаглен, како и ажурирање и имплементација на Националниот план за енергетика и клима.

ВО ОДНОС НА ПОДГОТВЕНОСТА, ВО **КЛАСТЕРОТ 5: РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА** СЕ ЗАДРЖУВААТ ИСТИТЕ ОЦЕНКИ КАКО И МИНАТАТА ГОДИНА.

Во три од пет поглавја од Кластерот 5 за ресурсите земјоделство и кохезија има умерена подготовка. Највисоко ниво на подготовка традиционално има во Поглавјето 12: Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика, додека, пак, најниско во Поглавјето 33: Финансиски и буџетски одредби. Во Поглавјето 12 за оваа година е наведено дека ланските препораки не се имплементирани и остануваат валидни.

Задржување на нивото на одреден напредок во Поглавјето 11: Земјоделство и рурален развој се должи на подготовката на Акцискиот план на националната стратегија за земјоделство и рурален развој (2021-2027), вклучувајќи буџетирање мерки за поддршка од Националната програма за развој за земјоделството (2023-2027). Нивото на напредок е зголемено само кај Поглавје 13: Рибарство поради усогласувањето на стандардите за продажба, структурните мерки и државната помош со законодавството на ЕУ, но каде што се очекува усвојување на повеќегодишната национална стратегија и зголемување на буџетот за развој на аквакултура, но и потреба од подобрување на административниот капацитет за инспекции и контроли.

Во Поглавјето 22: Регионална политика и координација на структурни фондови нема напредок, а најголема загриженост претставува недоволниот административен капацитет на клучните институции што управуваат со фондовите на ЕУ, односно немањето национална политика за задржување на персоналот, недостатоците во управувањето со човечките ресурси и големиот одлив на персоналот во структурите на ИПА. Поглавјето 33: Финансиски и буџетски одредби е оценето во рана фаза на подготвеност и со ограничен напредок, исто како и лани.

КЛАСТЕРОТ 6: НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ ДОБИ ОСОБЕНО ЗНАЧЕЊЕ МИНАТАТА ГОДИНА ПРЕКУ ПОГЛАВЈЕТО 31: НАДВОРЕШНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА ЕУ ВО КОЕ ВО 2022 ГОДИНА КАКО ДРЖАВА БЕЛЕЖЕВМЕ УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПОДГОТВЕНОСТА ПРЕКУ ЦЕЛОСНОТО УСОГЛАСУВАЊЕ СО ПОЗИЦИИТЕ НА ЕУ.

Ова поглавје и оваа година е едно од вкупно три оценети со добар напредок, заедно со погоре споменатите поглавја во областите статистика и слободно движење на капитал. Одржувањето на оваа усогласеност и напредок е исклучително значајно во контекст на геополитичката димензија на проширувањето. Во Поглавјето 30: Надворешни односи постигнат е одреден напредок и умерена подготвеност, но веќе долг период недостига рамка за политика за развојната и хуманитарната помош.

ПРИЛОГ 1: НИВО НА УСОГЛАСЕНОСТ И НАПРЕДОК[4]

КЛАСТЕР	ОБЛАСТ/ПОГЛАВЈЕ/ ПОДРАЧЈЕ	ПОДГОТВЕНОСТ								НАПРЕДОК	
		2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022	**2023**	**2021-2022**	**2022-2023**
1. ТЕМЕЛИ	ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ И РЕФОРМА НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	/	/	/	/	/	/	/		/	
	• РЕФОРМА НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	23. ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	**2,5**	2	**0**
	• ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПРАВОСУДСТВОТО	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	**2,5**	2	**0**
	• БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	2	2	2	2	2.5	2.5	2.5	**2,5**	2	**0**
	• СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕТО	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	**2,5**	1	**1**
	24. ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	• БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ	2	2	2	2	2	2	2	**2**	2	**2**
	• ПОСТОЕЊЕ НА ФУНКЦИОНАЛНА ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА	4	4	4	4	4	4	4	**4**	2	**2**
	• КАПАЦИТЕТ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ПРИТИСОКОТ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА И ПАЗАРНИТЕ СИЛИ ВО УНИЈАТА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	5. ЈАВНИ НАБАВКИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	18. СТАТИСТИКА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	3	**3**
	32. ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**2**
2. ВНАТРЕШЕН ПАЗАР	1. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	0	**1**
	2. СЛОБОДА НА ДВИЖЕЊЕ ЗА РАБОТНИЦИТЕ	1	1	1	1	1	1	1	**1**	0	**0**
	3. ПРАВО НА ОСНОВАЊЕ И СЛОБОДА НА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	4. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛОТ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	3	**3**
	6. ПРАВО НА ТРГОВСКИ ДРУШТВА	4	4	4	4	4	4	4	**4**	2	**0**
	7. ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	0	**0**
	8. ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЈА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	0	**0**
	9. ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	28. ЗАШТИТА НА ПОТРОШУВАЧИТЕ И ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**2**
3. КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВЕН РАСТ	10. ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ	4	4	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	16. ОДАНОЧУВАЊЕ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	17. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	**3,5**	3	**2**
	19. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И ВРАБОТУВАЊЕ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	20. ПРЕТПРИЈАТИЈА И ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	25. НАУКА И ИСТРАЖУВАЊЕ	4	4	4	4	4	4	4	**4**	2	**2**
	26. ОБРАЗОВАНИЕ И КУЛТУРА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	29. ЦАРИНСКА УНИЈА	4	4	4	4	4	4	4	**4**	2	**1**
4. ЗЕЛЕНА АГЕНДА И ОДРЖЛИВА ПОВРЗАНОСТ	14. СООБРАЌАЈНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**1**
	15. ЕНЕРГИЈА	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**2**
	21. ТРАНС-ЕВРОПСКИ МРЕЖИ	4	4	4	4	4	4	4	**4**	1	**1**
	27. ЖИВОТНА СРЕДИНА	3	2	2	2	2	2	2	**2**	2	**1**
5. РЕСУРСИ, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И КОХЕЗИЈА	11. ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	2	**2**
	12. БЕЗБЕДНОСТ НА ХРАНАТА, ВЕТЕРИНАРНА И ФИТОСАНИТАРНА ПОЛИТИКА	2	2	4	4	4	4	4	**4**	2	**2**
	13. РИБАРСТВО	3	3	3	3	3	3	3	**3**	1	**2**
	22. РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И КООРДИНАЦИЈА НА СТРУКТУРНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	0	**0**
	33. ФИНАНСИСКИ И БУЏЕТСКИ ОДРЕДБИ	1	1	1	1	1	1	1	**1**	1	**1**
6. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	30. НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ	3	3	3	3	3	3	3	**3**	**1**	**2**
	31. НАДВОРЕШНА, БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА	3	3	3	3	3	3	4	**4**	**4**	**3**

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

Преглед на оценките за подготвеност:

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

Преглед на оценките за напредокот:

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