European Policy Institute. Skopje • Институт за европска политика - Скопје • Instituti për politikë evropiane - Shkup

ПРЕПОРАКА ВО СЕНКА

Анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година

8 октомври 2014 година

Автори:

Д-р Малинка Ристевска-Јорданова, директор и главен уредник на Анализата

M-r Ardita Abazi-Imeri, програмски координатор за секторски политики

М-р Александар Јованоски, програмски координатор за демократија и владеење на правото

Лепосава Огњаноска, соработник

Ангел Мојсовски, соработник

Институт за европска политика
Дебарца 6, 1000 Скопје
П.Ф. 11, 1001 Скопје
Република Македонија

European Policy Institute
Debarca 6, 1000 Skopje
P.O. Box. 11, 1001 Skopje
Republic of Macedonia

Тел / Phone: +389(2)614513
Факс / Fax: +389(2)6145120
contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Содржина

Препорака со чекор наназад ... 4

Клучни оценки ... 6

Политички критериуми ... 6

Економски критериуми ... 9

Способност да се преземат обврските од членството ... 10

Дали заигрува стапот? ... 10

Прилози ... 12

Преглед на заклучоци и оценки во политичките критериуми 2011-2014 ... 12

Преглед на заклучоци и оценки во исполнувањето на обврските од членството 2009-2014 ... 26

Препорака со чекор наназад

Заклучоците на овогодинешниов Извештај на Европската комисија за Република Македонија се досега најкритични, од почетокот на објавувањето на вакви извештаи во Процесот на стабилизација и асоцијација (2003 година).

Препораката останува, но сенките кои се надвиснуваат над неа се премногу темни. Се говори за застој на евроинтегративниот процес и за видливо назадување на Република Македонија.

„Општо земено, имајќи го предвид кумулативнниот напредок што државата го има постигнато, Комисијата смета дека политичките критериуми и натаму се исполети во доволна мера и ја задржува својата препорака за почеток на преговори за пристапување, но жали за чекорите наназад во изминатата година.“

Ако тежиштето минатата година беше на прашањето на името, оваа година фокусот е на внатрешната политика и во преден план е назадувањето во политичките критериуми.

Најголемата сенка на овогодишниот Извештај е оценката дека најсериозните предизвици не само што останале, туку се зголемиле – особено во поглед на ***„политичка култура на сѐ поголем раздор, растечката политизација и контролата на Владата врз државните институции и медиумите и сѐ уште кревката интер-етничка состојба.***

Препораката останува поради кумулативниот „минат труд“, а не напредокот во последната година. Читливо е дека Европската комисија сака да ѝ даде уште една шанса на Македонија. Впрочем, комесарот во заминување Штефан Филе беше прилично ангажиран со досието Македонија – и преку пристапниот дијалог и во обидот да ги заживее преговорите за името со Грција. Веројатно ќе беше премногу, очигледниот неуспех на двете полиња да се оконча со повлекување на препораката. Се дава уште една шанса.

„Пристапниот процес на РМ во ЕУ е во ќорсокак. Непостаоувањето по препораката на ЕК значи дека преговорите сѐ уште не се започнати. Истовремено, неуспехот на Владата да покаже доволни резултати за клучни прашања им наштети на одржливоста на реформите, со евидентно уназадување во одделни области.“

Комисијата го поткрепува задржувањето на препораката со „кумулативниот напредок“, односно фактот што „државата ги спровела најголемиот дел од реформите во поглед на судскиот систем и јавната администрација“.откако стана кандидат за членство во 2005 година, како и дека има постигнато високо ниво на легислативна усогласеност со acquis во однос на статусот во пристапниот процес. Но, се поставува прашањето каков е резултатот на овие опсежни реформи, кои Европската комисија континуирано ги поддржуваше и

следеше, ако овогодишниот извештај двете области ги оценува многу критично и констатира политизација на јавната администрација и недостаток на независност на судството?

> *Во заклучоците, Комисијата се концентрира на четири критични точки: политизацијата на државните институции, контролата на Владата врз медиумите, меѓу-етничките односи и неразрешениот спор со името.*

Оваа контрадикторност во случајот Македонија покажува дека сегашниот модел на Европската комисија на следење и поттикнување на реформите во политичките критериуми има сериозни недостатоци.

Според овогодинешната Стратегија на проширувањето, напредокот во процесот на пристапување ќе се оценува од страна на Европската комисија врз основа на три столба: *градење на досие на успешност во исполнувањето на критериумите и спроведувањето на правото од Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност; Економско владеење и фискална дисциплина и Реформа на јавната администрација.* Но, како натаму ќе се развиваат инструментите на процесот, останува да се види. Во секој случај, ***пожелно е фокусот од формалната усогласеност да се пренасочи кон суштинско почитување на демократските стандарди и видливи резултати од реформите.***

Сепак, за Република Македонија пораката е јасна – ова е последна препорака, доколку властите не преземат решителни чекори да се пријде кон разрешување на „зголемената политизација и сè поголемите недостатоци во независноста на судството и слободата на изразувањето“.[1] Овие подрачја се наметнуваат како одредници за задржување на препораката.

> *Одредници за задржување на препораката:*
> - *Деполитизација;*
> - *Независност, компетентност и квалитет на судството;*
> - *слобода на изразувањето.*

Се забележува уназадување во клучни реформски процеси, особено во слободата на изразувањето и контрола на медиумите, независноста на правосудниот систем и недоследности во системот на почитување на темелните права. Сите овие прашања се дел од Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и претставуваат основ за почеток на преговорите. Останува фундаментално прашањето дали и при утврдување на датум за преговори земјата има реформски капацитет за исполнување на основните одредници (benchmarks) за отворање на ова поглавје.

На позитивно конто се става „одреден натамошен напредок“ во „реформите на јавната администрација“ и „активната регионална и меѓународна полициска соработка“. Сепак, уште една сенка стои над оваа позитивна оценка –

[1] Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, Comunicationfron the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, p.23

напомената дека ***„организираниот криминал и корупцијата се темелни за борбата против инфилтрацијата на политичкиот, правниот и економскиот систем“.***

Во овој пакет на документи за проширување, Комисијата не го акцентира ставот дека е потребно решавање на прашањето на името во рана фаза од преговорите, за разлика од минатата година, веројатно согледувајќи ја неможноста таков предлог да мине на Советот на ЕУ. Се повторува важноста од изнаоѓање на решение на спорот со Грција и развивање на добрососедските односи со Бугарија. Комисијата како да признава дека е немоќна понатаму да придонесе за решавање на спорот за името, па ги повикува „лидерите на ЕУ да дадат проактивна поддршка“.

Комисијата како да признава дека е немоќна понатаму да придонесе за решавање на спорот за името, па ги повикува „лидерите на ЕУ да дадат проактивна поддршка“.

Клучни оценки

Политички критериуми

И оваа година, Комисијата во заклучоците по сите подрачја во рамки на политичките критериуми не ги користи стандардизираните термини (мал напредок, умерен напредок, напредок, итн.) туку оценките се дадени описно. Уште подетално и фактографски се опишуваат состојбите. Анализата на ЕПИ, по споредбата на оценките во политичките критериуми во 2013 година, забележува поостар и критичен јазик во Извештајот за 2014 година, особено за слободата на изразувањето и медиуми и независноста на правосудниот систем. Се употребуваат термини како: голема загриженост, уназадување (back-sliding) во Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права, контрола на властите, претопување помеѓу државата и партиите на власт, како и контрола на властите врз одредени судски процеси.

- Политичката криза меѓу Владата и опозициските партии, според Комисијата, укажува дека „партиските интереси сѐ повеќе доминираат над националните интереси“. Веројатно ниту Владата, ниту опозицијата нема да бидат сосема задоволни со формулациите на Извештајот во однос на тековната парламентарна криза, зашто одговорноста ја лоцира и кај Владата и кај опозицијата: „одговорност е и на Владата и на опозицијата да обезбедат политичката дебата примарно да се одвива во Парламентот и да обезбедат да се создадат услови за негово соодветно функционирање“. Сепак, на Владата паѓа одговорноста „да обезбеди можност за опозицијата да може да врши демократска контрола над власта„ и „да преземе решителни чекори во реформските процеси преку обезбедување на политички дијалог и нормални услови за функционирање на демократските институции[2]“, а опозицијата „да се вклучи конструктивно во демократските процеси“. *Земајќи ги предвид клучните оценки, Извештајот практично ги легитимизира причините за бојкотот на опозицијата, но не и самиот бојкот.*
- Извештајот е воздржан во поглед на уставните измени, но се укажува дека секоја измена на Уставот мора да се заснова на широк консензус. Се констатира и

[2] Commission Staff Working Document for the Republic of Macedonia Progress Report, Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, p.7-8

загриженост дека промените во Уставниот суд последниве години влијаеле на неговата независност и дека „почнал да доцни и да прави компромиси во одлуките“.

- Оценката за добро управуваните избори е во сенка на отсуството на еднакви услови поради неодвојувањето на партијата и државата, притисоците врз гласачите и необјективното медиумско известување.
- На Владата ѝ се препорачува да работи на „поинтегриран, координиран и транспарентен начин на национални прашања, прашањата на односите меѓу заедниците и прашањата поврзани со ЕУ“. Оваа препорака укажува дека сегашниот начин на работење за овие круцијални прашања се смета за неинтегриран и некоординиран. Натаму, се бара од Владата „да преземе активности за одвојување на државата и владеачките партии“, како и да се заврши процесот на децентрализација и да се поддржи локалниот развој.
- Наспроти напредокот во легислативата, **јавната администрација** е карактеризирана како „**фрагментирана и предмет на политичко влијание**“.
- Извештајот истакнува дека слободното и зајакнато *граѓанско општество* има критична улога во секој демократски ситем и неговата улога треба да биде призната и третирана на таков начин од страна на владата. Се констатира позитивната улога на дел од граѓанскиот сектор во унапредувањето на структурната соработка со Секретаријатот за европски прашања за ИПА 2, во што учествува и Институтот за европски прашања заедно со шест партнерски организации.
- Судството е критична област во овогодинешниот извештај. Наспроти спроведените правни и институционални реформи во согласност со европските стандарди и зголемената ефикасност, во прашање е независноста и квалитетот на судските одлуки, а се говори и за „селективна правда“. Комисијата не навлегува во поединечни судски предмети.

Комисијата и препорачува на Владата да работи на „поинтегриран, координиран и транспарентен начин на национални прашања, прашањата на односите меѓу заедниците и прашањата поврзани со ЕУ“.

- Покрај позитивната оценка за изградената законска и институционалната рамка и досието на антикорупциски предмети, се укажува на опасност одназадување во оваа област, посочувајќи ги областите во кои треба да се обрне внимание: јавни набавки, политичка корупција и корупција на високите нивоа.
- Рамката за темелните права е воспоставена, но фокусот треба да биде на нејзина ефективна имплементација. Ситуацијата на слободата на изразувањето се оценува како „многу проблематична“ и дека натаму се влошува. Квалификациите продолжуваат со „влијание на Владата преку државно финансирано рекламирање“, „реткост е независното известување, недостасуваат точни и објективни информации од страна на најголемите медиуми“, „недостасува информирана јавна дебата“. Затоа, разбирливо е што ова подрачје е поставено како одредница за задржување на препораката.

- Интересен е изнесениот податок – дека судските пресуди за клевета „се релативно малку по број и конзервативни во однос на доделувањето оштета“, но има исклучоци кои се однесуваат на „јавни лица“, што испраќа „штетна порака“ за слободата на изразувањето. Им се укажува на Владата и новинарите да развиваат вонсудски средства за разрешување на ваквите предмети, а новинарите и „јавните личности“ да водат со сопствен пример. Иако не се споменуваат имиња, лесно се препознават највисоките ешалони на власта.
- Во поглед на правата на ЛГБТИ лицата, осуството на нови насилства не го оправдува неповедувањето постапка против одговорните за минатогодишните инциденти. Се повторува констатацијата дека Законот за спречување и заштита од дискриминација не е усогласен со *acquis.*
- Состојбата на Ромската заедница е оценета исклучително критично – длабока сиромаштија и лоши социјални и економски услови, наспроти новодонесената стратегија и, подрршката, главно, од странските средства.
- Извештајот укажува на можниот простор за унапредување на спроведувањето на Охридскиот рамковен договор – недискриминација, правична застапеност, користење на јазиците и образованието. Се критикува вработувањето од немнозиснските заедници без определни работни места и често „без почитување на принципот на заслуги“. Од критичните случаи, Извештајот ги споменува протестите за предметот „Монструм“ и по повод убиството во Ѓорче Петров. Иако позитивно се оценети заедничките напори на коалициските партнери за смирување на протестите, се бараат повеќе напори за проактивно унапредување на односите меѓу заедниците.
    - Меѓуетничките односи се една од клучните области наведени во Заклучоците за Република Македонија. Се констатира дека „доминира недостаток на доверба меѓу заедниците“, како и дека „настани и инциденти лесно предизвикуваат тензии“. На Владата ѝ се препорачува проактивен и заеднички пристап во изградба на вклучувачко мулти-етничко општество. Се укажува на потребата анализата на Охридскиот рамковен да се комплетира и да се дадат препораки.

> *Меѓуетничките односи остануваат во центарот на вниманието. За да се надмине недоволната доверба меѓу заедниците, потребен е „проактивен и заеднички пристап на Владата“.*

- Оценката во поглед на добрососедските односи е овојпат диверзифицирана – наспроти констатираните „добри односи до другите држави во пристапниот процес и активна улога во регионот“, се нагласува важноста од „конструктивен пристап со соседните држави членки“, избегнувајќи оценка за пристапот. Се повторува препораката да се избегнат активности и изјави кои негативно влијаат на добрососедските односи.

Преглед на клучните оценки, спoредебено за периодот 2011-2014 е даден во Прилогот 1.

Економски критериуми

Останува минатододишната оценка дека Македонија е многу напредната во економските критериуми, како и дека постигнала натамошен напредок, но не и дека ги исполнува.

И покрај констатираниот напредок во економското заздравување, Комисијата укажува на „структурна ригидност" и фактот дека **„економската политика и управувањето на јавните финансии се водени од *ad-hoc* мотиви, наместо од долгорочните потреби на економијата".**

Европската комисија предупредува дека растот на производството треба да има поширока основа, и дека надворешниот дефицит може да биде подложен на зголемување.

Се констатира вложување на фискалната дисциплина, како и транспарентноста и квалитетот на владината потрошувачка во 2013 и 2014 година. И оваа година се укажува дека квалитетот на јавната потрошувачка треба да се подобри, преку менување на составот на капитални трошоци кон зголемување на инвестициите.

Економското закрепнување има ограничено влијание врз невработеноста која и понатаму останува висока, особено кај младите луѓе.

Оваа година Извештајот ја потенцира „дихотомијата во капиталните средства, при што странските инвестиции се концентрираат на високо продуктивни технолошки интензивни сектори, додека капиталот на локалната економија останува низок и застарен".

Комисијата го критикува постојаното зголемување на нивоата на владин и јавен долг, и изразува загриженост за долгорочната одржливост на долгот.

Извештајот констатира дека правниот систем за пазарна економија е во голема мера воспоставен, но ја повторува оценката за неефикасност во практиката и во спроведувањето на правото, како и на правната несигурност што ја предизвикуваат честите измени на законите.

Позитивна е оценката за стабилноста на финансискиот систем и за јакнењето на надзорната функција, но се укажува на потреба од подобрување на пристап до средства на приватниот сектор.

Оваа година Извештајот ја потенцира „дихотомијата во капиталните средства, при што странските инвестиции се концентрираат на високо продуктивни технолошки интензивни сектори, додека капиталот на локалната економија останува низок и застарен". Се отвора прашањето на додадената вредност од странските инвестиции – во која мерка тие реално можат да воспостават производни ланци со локалната економија и да придонесат за еден посериозен потфат на реструктирањето на македонската економија.

Нова е и оценката за зголемено влијание на државата врз конкурентноста на македонскиот пазар преку „други инструменти на политиката", и покрај нискиот удел на државата во капиталот, напреднатото законодавство за државна помош и дерегулацијата на пазарот на електрична енергија. Овие други инструменти се конкретно наведени: директни субвенции и ослободувања од даноци, особено за

странските инвеститори; инспекции и казни на фирмите; репрограмирање на договорните плаќања; јавни гаранции за заемите на јавните претпријатија; проектите на јавната инфраструктура и активните програми на пазарот на труд.

Останува отворено прашањето зошто на Република Македонија и натаму не ѝ се доделува статусот на функционална пазарна економија, и покрај констатираниот напредок секоја година - дали реално Комисијата цени дека воочените недостатоци го оневозможуваат тоа или пак, на преден план е неможноста да се постигне политички договор околу оваа оценка. Ова е особено значајно имајќи предвид дека втор столб на Стратегијата за проширување е економското владеење.

Останува отворено прашањето зошто на Република Македонија и натаму не ѝ се доделува статусот на функционална пазарна економија, и покрај констатираниот напредок секоја година - дали реално Комисијата цени дека воочените недостатоци го оневозможуваат тоа или пак, на преден план е неможноста да се постигне политички договор околу оваа оценка.

Способност да се преземат обврските од членството

Се повторува оценката од минатата година дека **државата веќе има постигнато високо ниво на усогласеност, имајќи ја предвид фазата на пристапување во која се наоѓа**.

Повторно ЕК е воздржана во унапредувањето на оценките за нивото на усогласеност со *acquis.*

Европската комисија во стратегијата за проширување со ***напреднато ниво на усогласеност*** ги наведува Правото на трговски друштва, Поштенските услуги во Поглавјето на Слобода на основањето и услугите и Слободата на движење на капиталот. Нашата анализа покажа дека освен тие спечифичното спомнати поглавја, ***задоволителен/добар напредок*** има и во поглавјата: Политика на конкуренција; Информатичко општество и медиуми; Наука и истражување; Статистика додека ***натамошен напредок*** има во поглавјата Царинска унија, Правда, слобода и безбедност и Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика. Што се однесува областа на правдата и внатрешните работи истакнат е напредокот во областите на визната политика, надворешните граници и Шенген, како и полициската соработка.

Во континуитет лош е напредокот во поглавјата 19. Социјална политика и вработување, 22. Регионална политика и структурни инструменти, 23. Правосудство и темелни права, 27. Животна средина и 32. Финансиска контрола – поглавја исклучително значајни за користењето на фондовите од ЕУ.

(Прилог 2. - преглед на оценки за напредокот и нивото на усогласеност со acquis 2009-2014 година)

Дали заигрува стапот?

По деталната анализа на Извештајот и непобитниот заклучок дека е тој далеку покритичен во споредба со минатогодишниот, се поставува прашањето: дали заигрува стапот? Со јасното предупредување дека препораката нема да се одржи

доколку нема напредок во клучни области (деполитизација, независност на правосудството, слобода на изразување), се дава порака дека нема веќе толеранција за назадувањето во јадрото на политичките критериуми.

Во отсуство на „морковот“, односно непостоењето на перспектива за отворање на преговорите кои би воделе до членство, останува да се види ефективноста на ваквото предупредување.

Кандидатот за нов комесар за соседска политика и пристапни преговори Јоханес Хан, во сослушувањето во Европскиот парламент, најави бескромпромисност на политиката за проширување во поглед на функционалната демократија и владеење на правото. Од друга страна, ја истакна неодрживоста на нереализирање на препораката за Република Македонија и тежината на решавањето на спорот со Грција. Големо прашање е дали ќе биде поуспешен во однос на неговиот претходник во досието Македонија. Но, тој го нема магичното стапче.

Во секој случај, топката е сега на домашниот, македонски терен – пред сè – кај Владата, а потоа кај другите политички субјекти и други чинители. Ако Владата сериозно не ги сфати пораките, ризикува не само гасење на перспективите на Република Македонија за членство во ЕУ, туку и влегување во подлабока меѓународна изолација.

Прилози

Прилог 1

Преглед на заклучоци и оценки во политичките критериуми 2011-2014

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**
I.1.1.Демократија и владеење на правото						
Устав					Устав: – потребно е да се унапреди квалитетот на законодавството; – наоди на Венецијанската комисијата за лустрацијата: примена на лустрациски мерки долго време по почетокот на демократизацијата, злоупотреба на политички, идеолошки и партиски причини за лустрациските мерки	Уставните амандмани беа без пропратна легислатива за нивна имплементација. Треба да се базираат врз широк консензус. ЕУ врши дополнителна анализа на усогласеноста со ЕУ законодавството. Во последно време доведено е во прашање независноста на Уставниот суд.
Избори	Напредок во спроведувањето на изборите.Избор ите беа компетитивни, транспарентни и добро	3	Доставена легислатива во Собранието на разгледување	3	Според ОБСЕ локалните избори беа ефикасно администрирани, но со наводи за заплашување на гласачите и злоупотреба на државни средства во кампањата. Продолжува работата на работните групи за преостанатите препораки на ОБСЕ за изборното законодавство и избирачкиот список.	Според ОБСЕ/ОДИХР, претседателските и парламентарните избори беа добро администрирани , без попречување на правото на собир. Се забележува на нејасната поделба помеѓу државата и партијата. Се упатува на нееднаква средина за политички натпревар помеѓу

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014
	админситриран и во целата земја.					политичките кандидати. Се повторува загриженоста за заплашување на гласачите. Критика врз медиумите и начинот на известување и немањето јасна разлика помеѓу активностите на претставниците од власта и политичките кандидати на изборите. ДИК е добро оценет за администрирање на изборите. 2те работни групи за време на летото продолжија со работа за адресирање на препораките од ОБСЕ/ОДИХР.
Политички дијалог	одреден напредок	2	[3]		[4]	Одговорноста паѓа врз Владата и опозицијата за обезбедување на политичка дебата во Собранието и обезбедување на услови за негово функционирање.
Парламент	одреден напредок	2	одржано фунционирањето на Собранието и политичкиот дијалог; силна поддршка на ПДВН	3	Парламентот беше погоден од кризата на 24 декември и бојкотот на опозицискиот блок. Од исклучителна важност е да се продолжи со работата на имплементацијата на договорените препораки. Дијалогот помеѓу политичките партии во Собранието треба да се подобри.	Функционирањето на Собранието е попречено од недостаток на конструктивен политички дијалог и длабока поделеност помеѓу политичките партии. Постои потреба од воспоставување контрола и баланс врз активностите на владата од страна на опозицијата.
Извршна власт	надминати разлики, зајакната соработка	3	Соработката во коалицијата продолжила и успеала во ставањето на процесот на	3	Владата остана стабилна и продолжи со својата посветеност на реформите поврзани со ЕУ кои остануваат високо на нејзината агенда Потребен е посилен пристап базиран на консензус во политиката, како и	Македонската Влада треба подобро да функционира како единица со цел преземање на проактивни и заеднички мерки за зајакнување на довербата помеѓу заедниците во земјата.

[3] Не е посебно издвоен во овој дел во овој Извештај, политичкиот дијалог се третира во рамките на Собранието.

[4] Не е посебно издвоен во овој дел во овој Извештај, политичкиот дијалог се третира во рамките на Собранието.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**
			пристапување во центарот на политичката агенда. Зрелост во справувањето со меѓуетничките тензии.		разграничување на политичките партии и државните структури.	Вицепремиерот за ЕУ продолжува да има клучна улога во координирање на процесот на ЕУ. Административните регистри, како замена на неуспешниот Попис, и методологијата за нивното спроведување треба да бидат спроведени со широк политички консензус. Коалициската влада треба да примени интегриран, координиран и транспарентен пристап со цел спроведување на проактивни мерки за национални, меѓуетнички и ЕУ прашања. Треба да се преземат активности за адресирање на препорките од ОБСЕ/ОДИХР за претопувањето на државата со партиите на власт.
Граѓанско општество						Зајакнато граѓанско општество е критична компонента за секој демократски систем и неговата улога треба да биде призната и третирана на таков начин од страна на владата. И покрај формалните подобрувања во процесот на консултација, граѓанските организации изразуваат загриженост за тешката клима во која функционираат.
Јавната аминистрација	Напредок во рамка, ограничен	2	одреден напредок	2	Продолжи работата на новата законодавна рамка за унифицирање на правилата и вградување на	Јавната администрација е фрагментирана и предмет на политичко влијание и покрај

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014
	напредок во имплементација				принципите на транспарентност и заслуги. Потребни се дополнителни напори за унапредување на професионализмот и независноста на јавната администрација, како и правичната застапеност.	напредокот во нормативното уредување на областа. Треба да се инвестираат дополнителни напори за обезбедување на принципот на транспарентност и одговорност, мерит и правична застапеност. Фискалната транспарентност треба да се унапреди.
Правосудството	ограничен напредок	1	генерално, одреден напредок; напредок во ефикасноста на судскиот систем, ограничен во независноста и квалитетот	2	ПОГЛАВЈЕ 23 Одреден напредок, дополнителни напори се потребни да се обезбеди независноста на судството и да се адресира проблемот на долгите судски постапки.	ПОГЛАВЈЕ 23 Земјата има спроведено голем број реформски зафати во оваа област, како и воспоставени правни и административни структури. Сепак, постои ризик од уназадување во областа на правосудството. Постои структурна наспроти функционална независност на судиите. Треба да се унапреди квалитетот на правдата и стандардите за услужување на граѓаните . Еден од клучните предизвици е зголемената загриженост за селективноста и влијанието врз судството и телата со посебни овластувања. Презумпцијата на невиност не е целосно разбрана и почитувана од страна на властите. Постојат сомнежи во и надвор од државата за можно политичко

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**
						влијание врз одредени судски процеси.
Борба против корупцијата	ограничен напредок	1	мал видлив напредок	1	ПОГЛАВЈЕ 23 Законодавната рамка е комплетирана и потребни се напори да се обезбеди и да се подобри ефективноста на судовите во однос на следењето на случаите доставени до јавното обвинителство во однос на санкционирањето и брзината на постапките.	ПОГЛАВЈЕ 23 Постои ризик од уназадување во областа на борбата против корупцијата. Правната и институционална рамка на земјата постепено прераснува во досие на успешност особено во спроведување на истрагите, обвинителството и пресудите. Се забележува на незадоволително ниво на стратешко планирање и исполнување на клучните области – јавни набавки, политичка корупција и корупција на високо ниво. Зголемена политичка посветеност е од огромно значење. Селективно спроведување на законската рамка и политичко влијание врз процесите. Јавната доверба во телата кои спроведуваат политики за борба против корупцијата сѐуште е на ниско ниво. Корупцијата продолжува да биде присутна во многу области и продолжува да биде сериозен проблем.
Почитување на меѓународното право на човекови права	постои правна рамка, некомплетна институционална рамка; ограничен	1	ограничен напредок во унапредувањето и спроведувањето на човековите	1	ПОГЛАВЈЕ 23 Натамошен напредок со ратификацијата на Конвенцијата за заштита на децата од сексуална злоупотреба и третиот опционен протокол на Конвенцијата за правата	ПОГЛАВЈЕ 23 Остварен е натамошен напредок.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014
	напредок во унапредувањето и б спроведувањето на човековите права		права		на детето.	
Граѓански и политички права со акцен врз слободата на изразување и независни медиуми	ограничен напредок	1	одреден понатамошен напредок	2	[5]	Правна рамка за заштита на фундаменталните права постои, но потребно е фокусирање на ефективна имплементација. Ситуацијата во однос на слободата на изразување и натаму е крајно проблематична, и покрај воведувањето на нова сеопфатна легислатива кон крајот на 2013 година, по екстензивно јавно консултирање и советување со интернационални организации. Постои индиректна владина контрола на медиумите преку емитување на владини реклами на провладини медиуми.
Економски, социјални и културни права	воспоставени економски и социјални права, одреден натамошен напредок	2	одреден напредок	2	[6]	Одреден напредок
Заштита од дискриминација					Нема напредок	Во однос на правата на ЛГБТ заедницата, потребни се значителни

[5]Не е посебно издвоен во овој дел во Извештајот.
[6]Не е посебно издвоен во овој дел во Извештајот.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014
						напори за зголемување на свеста за почитување на различностите во општеството и отстранување на нетолеранцијата што се шири преку социјалните мрежи. Сторителите на инциденти се' уште не се гонети. Податоците за известување, истрага и гонење на говорот на омраза и делата од омраза не се собираат систематски. Потребно е усогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација со ЕУ acquis , бидејќи во Законот не е воведена сексуалната ориентација како основа за дискриминација, како и обука на јавните обвинители и судии.
Малцински права, заштита на малцинствата и културни права	определен напредок	2	определен напредок	2	Недостатокот на финансиски ресурси, несоодветната соработка помеѓу институциите како и потребата за проактивна имплементација на релевантните политики (пр. Стратегијата за Ромите) го ограничуваат напредокот во почитувањето и заштитата на малцинствата.	Напредокот во заштитата на правата на малцинствата и натаму е попречуван поради недоволно финансиски и човечки ресурси и неадекватна соработка меѓу надлежните органи. Потребен е проактивен пристап за да гарантира етничкиот, културниот и јазичниот идентитет на сите заедници.
Имплементација на Охридскиот рамковен договор	определен напредок	2	[7]		Договорот е во сила од 2001 година, но сеуште е потребен напредок во однос на системските прашања поврзани со	Се констатира дека „доминира недостаток на доверба меѓу заедниците“, како и дека „настани и

[7] Не е посебно издвоен во овој дел на Извештајот.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**
					децентрализацијата, недискриминација, правична застапеност, користење на јазиците и образованието.	инциденти лесно предизвикуваат тензии". На Владата ѝ се препорачува да повеќе проактивен и заеднички пристап во промоцијата на вклучувачко мулти-етничко општество. Се укажува на потребата анализата на Охридскиот рамковен да се комплетира и да се дадат препораки.
I. 1.3. регионални прашања и меѓународни обврски	Конструктивен апртнер во регионот, унапредува билатерлани односи, прашање на името продолжува да вијае на односите со Грција	4	Активно учествува во регионалната соработка и продолжува со унапредувањет о на билатералните односи со соседите. Прашањето со името продолжува да влијае врз односите со Грција; потребен е конструктивен однос во пристапот кон соседите	4	Активно учествува во регионалната соработка и продолжува со унапредувањето на билатералните односи со соседите.Одржувањето на добрососедските односи, вклучително решавање на прашањето на името останува клучно. Има отворени прашања во преговорите за билатерален договор во Бугарија. Потребен е конструктивен пристап во односите со соседите и треба да се избегнуваат акции и изјави кои може да влијаат негативно.	Активно учествува во регионалната соработка и продолжува со унапредувањето на билатералните односи со соседите. Одржувањето на добрососедските односи, вклучително решавање на прашањето на името останува клучно. Има отворени прашања во преговорите за билатерален договор со Бугарија.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014
Генерална оценка	**продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми**	**продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми**	**продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми**	**Кумулативно, земјата продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми, но постои потреба од зголемени напори во клучни реформски процеси за задржување на препораката во иднина.**
II. ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ	и натаму е многу напредната	продолжува да е добро напредната	продолжува да е добро напредната	продолжува да е добро напредната

ПРИЛОГ 2

Преглед на заклучоци и оценки во економските критериуми 2013-2014 година

	2013	*2014*
2.1. постоење на функционална пазарна економија		
економска политика	Оддржан е широк консензус за основните економски политики.	Одржан е политичкиот консензус за основите на пазарната економија,но економската политика и управувањето со јавната потрошувачка повеќе се водени од ад хок мотиви наместо од долгорочните потреби на економијата
макроекономска стабилност	Обновениот раст на економијата останува тесно врзан со инвестициите, со постепено јакнење на надворешниот сектор, како и маргинална поддршка од приватната потрошувачка.	Растот на производството треба да биде пошироко заснован, а надворешниот дефицит е можно повторно да се зголеми привремено поради инвестицискиот увоз.
пазар на работна сила	И покрај некои поединечни подобрувања на бројките во официјалниот пазар на труд, политиката на пазарот на труд имаше ограничен успех во решавањето на големата невработеност. Структурните предизвици на пазарот на трудот треба да се решат.	Реформите за справување со структурните ригидности на пазарот на труд постигнаа само ограничен напредок. Вработувањето на работниците треба да се подобри преку структурни мерки, како и преку подобро таргетирање на активните мерки на пазарот на трудот.

	2013	***2014***
фискална дисциплина	Фискалното управување и фискалната дисциплина се влошени и би било корисно спроведување на среднорочна стратегија. Миксот на политиките делумно е влошен. Иако монетарната политика обезбеди клучна поддршка за макроекономската стабилност, фискалната дисциплина е ослабена и долгот понатаму расте. Јавните финансии може да придонесат за поголема стабилност, на пример преку подобро подредување на потрошувачките приоритети на структурните предизвици и со фокус на зголемување на јавната потрошувачка. Покрај тоа, брзиот раст на главно странски финансираниот долг, ја зголемува ранливоста на државата.	Фискалната дисциплина треба да се подобри, а постои значителен простор за подобрување на фискалната транспарентност. Владините планови за фискална консолидација треба да бидат поткрепени со конкретни мерки.
Меѓусебно дејство на пазарните сили	Економијата е главно управувана од страна на приватниот сектор со ограничена улога на државата, иако уделот на јавната сопственост незначително се зголемил.	Уделот на државата во економијата и поставувањето на цените останува умерен.
Влез и излез од пазарот	Додека регистрацијата и работењето на деловниот сектор се дополнително олеснети, слабостите при стечај и процедурите за ликвидација и натаму остануваат значајна пречка за инвестиции и пристап до финансии.	Додека започнувањето на бизнис станува малку полесно, остануваат потешкотиите во добивањето на дозволите. Излезот од пазарот останува долг, иако Владата има преземено реформски чекори во вистинска насока.

	2013	***2014***
правен систем	Правниот систем за функционална пазарна економија во голема мера е воспоставен, но остануват слабостите поврзани со долгите процедури, спроведување на договорите и корупцијата,	Правниот систем за функционална пазарна економија во голема мера е воспоставен, но во практиката расте неефикасноста преку долгите процедури кои го попречуваат спроведувањето на законите. Честите промени на законите создаваат правна несигурност.
Развој на финансискиот сектор	Финасискиот сектор останува добро капитализиран и ликвиден. Меѓутоа кредитниот раст е бавен и нефункционалните кредити претставуваат зголемен предизвик.	Финансискиот систем останува стабилен, додека надзорните капацитети се зајакнати. Сепак пристапот до финансии останува тежок и небанкарските сегменти на пазарот треба и понатаму да се развиваат со цел да се прошират можностите за финансирање на приватниот сектор. Треба да продолжат да се преземаат мерки преку кои ќе се подобри каналот за банкарски заеми, вклучително и расчистување на нефункционалните кредитни портфолија.
Издржување на притисокот на конкуренцијата на ЕУ		

	2013	*2014*
Алокација на човечки и физички капитал	Постои постепен напредок во решавање на реформските потреби во економскиот систем. Капиталот останува скромен и јавната потрошувачка е недоволно фокусирана на активности за зголемување на растот.	Владата има постигнато одреден напредок во решавањето на главните недостатоци во алокацијата на човечкиот и физичкиот капитал во земјата, но предизвиците за инвестициите кои се потребни за забрзување на растот на трудовата продуктивност и структуралната трнсформација на економијата остануваат големи. Владата треба да продолжи да го подобрува составот на трошење преку приоритетни инвестициски проекти согласно со нивниот потенцијал за продуктивност врз основа на проценка на трошоците.
Секторска и структура на претпријатијата	Видлива е постепена диверзификација на економското производство во поглед на додадена вредност и извоз.	Секторската и структурата на претпријатијата во економијата остануваат во стагнација и се фокусирани на ниско продуктивни активности. Неодамнешното зголемување на бројот на големи компании покажува дека уделот на понапредни производствени активности може да се зајакне наредниве години, но вистинска секторска трансформација останува недостижна.
Влијание на државата на конкурентноста	Иако законите за државна помош се зајакнати, постои недостаток на транспарентност во врска со деталите за имплементација и износите, поради недостатоците во известувањето.	Наспроти нискиот удел на државата во економијата, подобреното законодавство за државна помош и натамошната дерегулација на пазарот на електрична енергија, влијанието на државата врз конкурентноста преку имплементација на други инструменти на политиката, се чини дека се зголемува.

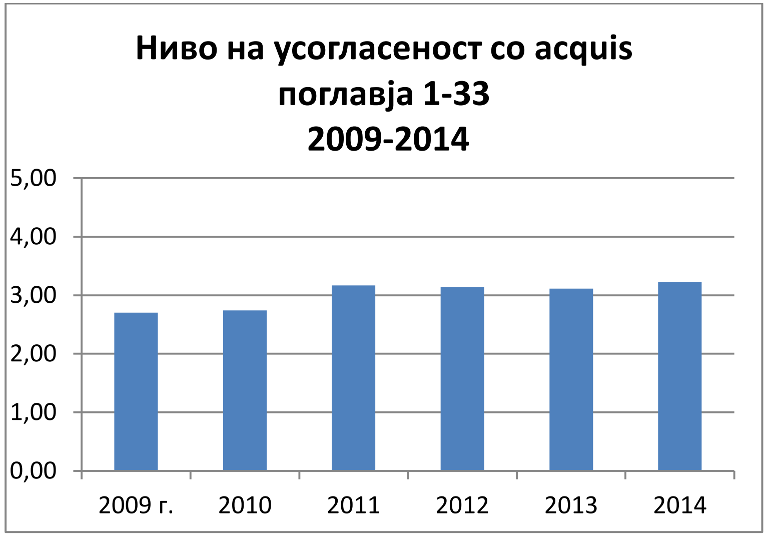
	2013	*2014*
Трговска интеграција во ЕУ	Трговската интеграција со ЕУ е прилично напредната. Извозната структура продолжува да се подобрува, иако традиционалните преработувачки производи сè уште доминираат. Меѓународната ценовна конкурентност во голема мера останува непроменета.	Трговските врски со ЕУ се зголемени во 2013 гоина, и на страна на извозот и на страна на увозот, а ЕУ останува со најголем удел во директните странски инвестиции.

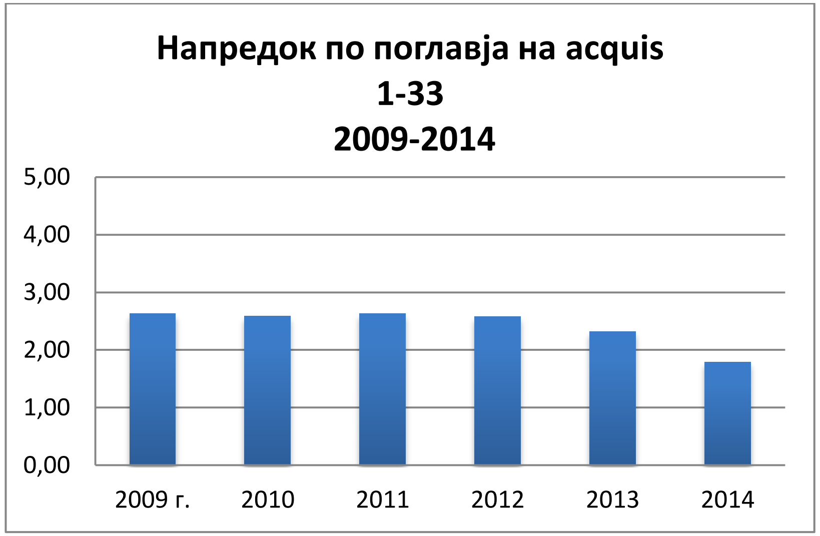
Прилог 3

Преглед на заклучоци и оценки во исполнувањето на обврските од членството 2009-2014

поглавје	напредок						ниво на усогласеност					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Слободно движење на стоки	2	4	2	4	2	2	2	3	3	4	4	4
2. Слобода на движење за работниците	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1
3. Право на основање и слобода на обезбедување услуги	2	2	3	2	2	1	1	2	1	3	3	3
4. Слободно движење на капиталот	2	3	2	2	1	1	2	2	3	3	3	3
5. Јавнина бавки	4	3	3	2	4	3	4	3	5	4	4	4
6. Право на трговски друштва	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	4
7. Право на интелектуална сопственост	2	2	2	2	2	2	4	3	3	3	3	3
8. Политика на конкуренција	2	2	2	4	4	4	4	3	3	4	4	4
9. Финансиски услуги	2	4	4	3	3	2	3	3	3	3	3	3
10.Информатичко општество и медиуми	3	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3
11.Земјоделство и рурален развој	3	3	3	3	2	2	1	2	3	3	3	3
12.Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика	2	2	4	4	4	3	2	2	4	3	3	3
13.Рибарство	2	2	2	2	1	1	2	2	3	3	3	4
14. Сообраќајна политика	4	2	3	1	2	2	4	4	4	3	3	3
15.Енергија	2	2	4	2	2	2	2	3	3	3	3	3
16.Оданочување	4	1	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3
17.Економска и монетарна политика	2	1	5	1	1	1	3	2	4	4	4	4
18.Статистика	4	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4
19.Социјална политика и вработување	1	1	1	1	2	1	3	1	2	2	1	3
20.Претпријатија и индустриска политика	3	2	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3
21.Транс-европски мрежи	3	2	3	3	2	2	4	3	4	3	4	4
22.Регионална политика и координација на структурните инструменти	2	2	2	2	1	1	3	3	3	3	2	2
23.Правосудство и фундаментални права	3	1	1	2	2	2	3	3	3	3	3	4
24.Правда, слобода и безбедност	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4

поглавје	напредок						ниво на усогласеност					
25.Наука и истражување	2	2	3	2	4	4	4	3	2	2	2	3
26.Образование и култура	2	2	2	2	2	2	4	3	3	3	3	3
27.Животна средина	3	3	2	1	1	2	3	3	3	3	3	3
28.Заштита на потрошувачите и здравствена заштита	2	2	2	2	2	2	3	2	3	3	3	3
29.Царинска унија	5	2	4	3	2	3	4,5	4,5	4	4	4	4
30.Надворешни односи	2	3	3	2	1	1	4	4	4	3	3	3
31.Надворешна, безбедносна и одбранбена политика	2	4	4	4	5	1	4	5	5	5	5	3
32.Финансиска контрола	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	3
33.Финансиски и буџетски одредби	2	2	1	1	0	1	3	3	3	1	1	1





Напомена: Институтот користи сопствена методологија, при што во прикажувањето на вкупната оценка, вредноста на одделни поглавја е пондерирана, со оглед на нивниот обем и тежина.

Објаснување за квантификација на оценките за напредокот и усогласеноста

Напредок

Оценка	Нумеричка вредност
Регрес	(-5)-(-1)
Нема напредок; нема натамошен напредок	0
Нема суштествен напредок; нема особен напредок; незадоволителен напредок; бавен напредок; почетен напредок, ограничен напредок	1
Мал напредок; скромен напредок, определен напредок	2
Напредок; натамошен напредок	3
Добар напредок; видлив наредок; одржлив напредок; задоволителен напредок	4
Значителен напредок; важен напредок; суштествен напредок	5

Ниво на усогласеност:

Оценка	Нумеричка вредност
Не е започнато	0
Рана фаза; многу рана фаза; почетна фаза	1
Не е многу напреднато; напредува: полека напредува	2
Умерено напреднато	3
Напреднато, во напредната фаза	4
Добро напреднато	5