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

ЗАМРЗНАТА ПРЕПОРАКА

Анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2015 година

11 ноември 2015 година

Уредничка:

д-р Малинка Ристевска - Јорданова, директор

Автор(к)и:

д-р Симонида Кацарска, истражувачка координаторка

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

м-р Ардита Абази Имери, програмска координаторка за секторски политики и acquis

м-р Елена Анчевска, истражувачка

Лепосава Огњаноска, соработничка

Ангел Мојсовски, соработник

м-р Ива Цоневска, соработничка

Содржина

Замрзната и условена препорака....4
Извештај во текот на најтешката политичка криза од 2001....5
Старо - нов пристап со подиректни критики и препораки....5
Уназадување и продлабочен јаз помеѓу легислативата и реалноста....6
Повикување на содржините од прислушкуваните разговори....7
Клучни оценки....7
Политички критериуми: навраќање на основите....7
Економски критериуми....12
Способност да се преземат обврските од членство....13
Споредба со 2014 година во однос на напредокот и усогласеноста....14
Прилог 1: Структура на политички критериуми во извештајот за 2015 година....16
Прилог 2: Преглед на препораки од политичките критериуми за 2015 - 2016....17
Прилог 3: Преглед на заклучоци и оценки во политичките критериуми 2011-2015....19
Прилог 4: Преглед на заклучоци и оценки во економските критериуми 2013-2015 година....45
Прилог 5: Преглед на заклучоци и оценки во исполнувањето на обврските од членството 2010-2015....52

Замрзната и условена препорака

Препораката за отпочнување на преговорите за пристапување во ЕУ во извештајот за напредокот на Република Македонија од 2015 година е замрзната и условена со: целосно исполнување на Политичкиот договор од јуни/јули 2015 година и Итните реформски приоритети, најрано до одржувањето на изборите во април 2016 година.

Препораката за отпочнување на преговорите за пристапување во ЕУ за Република Македонија е замрзната и условена со: целосно исполнување на политичкиот договор и итните реформски приоритети, до одржувањето на изборите во април 2016 година

Во Стратегијата за проширување за 2015 година Комисијата го констатира следното:

"Со оглед на досегашниот напредок во спроведувањето на политичкиот договор од јуни/јули, Комисијата е подготвена да ја даде својата препорака за отворање на пристапните преговори со Република Македонија. Сепак, услов за ова е континуирано спроведување на политичкиот договор од јуни/јули и значаен напредок во спроведувањето на итните реформски приоритети. Ова прашање ќе се разгледа уште еднаш по изборите."

Очигледно е дека Комисијата вешто ја спакувала и условила препораката, имајќи ги предвид политичките случувања и дебатите во земјата. Направен е компромис помеѓу критиките и потребата да се даде поттик за реформи Како и секогаш, постои простор за различни интерпретации од страна на политичките чинители. Околу реформската агенда, и со цел избегнување различно толкување на тоа што ќе се следи овие 6 месеци, на прес-конференцијата Комесарот Хан посочи дека “не може се да се направи, но многу може да се направи и тоа ќе се оцени.” И овој одговор не дава јасна слика и остава простор за различни толкувања.

Сепак, во форматот во кој е дадена, препораката нема да биде предмет на разгледување на состаноците на Советот на министри во декември 2015 година, бидејќи се очекува спроведување горенаведените услови до април 2016 година.

Со оглед на горенаведеното, **цениме дека <u>Република Македонија во моментот нема препорака за отпочнување на преговорите за членство</u>, а истата може да биде обновена доколку се спроведе договорот од Пржино и итните реформски приоритети до изборите во април 2016.[1]**

[1] Ова го потврди комесарот Хан, на прес конференцијата одржана на 10.11.2015 година, кога изјави дека Комисијата е подготвена повторно да предложи целосна препорака по април 2016 година, доколку има напредок.

Извештај во текот на најтешката политичка криза од 2001

> *Македонската Влада, Собранието и надзорните тела не реагирале соодветно на наодите од објавените прислушкувани разговори.*

Комисијата потенцира дека Република Македонија е во најтешката политичка криза од 2001 година, како и дека по објавувањето на прислушкуваните разговори постојат наводи за кршење на темелните права, слободата на медиумите и изборите, како и мешање во независноста на судството, политизација и корупција на многу полиња.

Воедно, се проценува дека македонската Влада, Собранието и релевантните тела за надзор не реагирале соодветно. Комисијата потенцира дека наместо законски измени, потребни се правни санкции и политички мерки за справување со наодите од прислушкувањето.

Комисијата во рамките на политичките критериуми го вметнува прашањето на **надзор над разузнавачките служби**, кое веќе е навестено во извештајот од 2014 година (види прилог Политички критериуми). Во секој случај, референцирањето на надзор врз вооружените и разузнавачките служби во рамките на политичките критериуми беше вообичаено во пораните фази на пристапување и означува чекор назад во демократската зрелост на едно општество.

Старо - нов пристап со подиректни критики и препораки

Со Стратегијата за проширување од 2015 година Европската комисија започнува со спроведување на новиот пристап во подготвувањето на извештаите за напредокот за земјите опфатени со процесот на проширување. За сите земји кои пристапуваат Комисијата дефинира клучни области кои се предмет на дополнително следење: **владеење на правото и темелни права (вклучително функционирањето на правосудниот систем, корупција, организиран криминал и слобода на изразување), економски критериуми, реформа на јавната администрација, како и три поглавја поврзани со јавните набавки, статистика и финансиска контрола**.

Овие области го следат принципот усвоен минатата година наречен „***најпрвин основите“ (fundamentals first)*** со цел да се покажат реални резултати во клучните поглавја (23: правосудство и темелни права, 24: правда, слобода и безбедност, економското управување и реформата на јавната администрација). Во сите нив, се применува детален пристап на проценка на ситуацијата преку анализа на законската, институционалната рамка, како и резултатите. **Загрижува фактот што токму во овие клучни области Македонија стагнира и/или назадува, како што е подолу наведено.**

Новиот стил на пишување на извештаите обезбедува поголема транспарентност на самиот процес на пристапување. На државата ѝ се овозможува појасно да ја согледа актуелната состојба во смисла на подготовките за исполнување на критериумите за членство Најкарактеристично за овој извештај е вклучувањето на

хармонизирано известување и скала на оцени на пет нивоа за напредокот што е направен во изминатите 12 месеци и нивото на подготовка.[2]

Термините кои што се користат за постигнатиот напредок се: уназадување, нема напредок, определен напредок, добар напредок, многу добар напредок.

Термините кои што се користат за нивото на усогласеност се: рана фаза, определено ниво на подготовка, релативно ниво на подготовка, добро ниво на подготовка и добро напреднато.

Сепак, методологијата на Комисијата и начинот на оценување не се разликуваат значително од досегашната практика. Всушност, Комисијата се обидува да користи униформна терминологија, иако процесот и механизмите зад него остануваат исти. ЕПИ своите анализи во изминатите неколку години ги базираше на иста методологија преку градација на оценките во поглавјата. Тоа ни овозможи и тековната анализа да ја спроведеме според истата методологија, како и да обезбедиме споредливост со оценките минатите години.[3]

И покрај тоа што првичниот впечаток е дека новата методологија на ЕК овозможува поголема прегледност и јасност, во нашата првична анализа согледавме одредени недоследности. Изборот на пилот подрачјата и какво е нивното значење мора да биде предмет на дополнителна анализа.

Уназадување и продлабочен јаз помеѓу легислативата и реалноста

Сепак, новиот пристап на Комисијата оваа година поуспешно ги илустрира разликите помеѓу добрата усогласеност на законодавството и реалните состојби во земјите аспиранти за членство. Со новиот пристап Комисијата се обидува да ги надмине повеќегодишните критики за формална проценка на напредокот преку насочување кон реалните состојби.

> *Комисијата утврдува **уназадување** во судскиот систем, слободата на изразување и управување со јавните финансии (фискалната дисциплина).*

Во случајот на Република Македонија, во овој извештај многу е понагласен јазот помеѓу доброто ниво на законодавна усогласеност (имајќи ги во предвид односите со ЕУ) и уназадувањето во клучните политички и економски критериуми. Нивото на усогласеност, како што наведува ЕПИ во своите извештаи изминатите години е коректно, со оглед на тоа дека Република Македонија го започна усогласувањето со европското законодавство далеку порано од останатите земји во регионот.

[2] Порано се користеа повеќе нијансирани оценки – види прилог.

[3] Види ги претходните извештаи на ЕПИ:
Првична анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2013 година, достапен на:
http://epi.org.mk/docs/prvicna_analiza_na_izvestajot_na_ek_za_napredokot_na_rm_za_2013.pdf
Препорака во сенка, Анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година
http://epi.org.mk/docs/Preporaka%20vo%20senka_Analiza%20na%20Izvestajot%20na%20EK%20za%20napredokot%20na%20RM%20za%202014.pdf
Иста Препорака, Нова Порака Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година под лупа
http://epi.org.mk/docs/analiza_-_zakluchoci_-_ocenki_po_kriteriumi_i_poglavja_pr_2012_mk_commentary_%D0%9C%D0%9A.pdf

Од друга страна, во овој извештај Комисијата многу послободно и почесто го користи терминот **уназадување, кое е утврдено во клучни области како што се: судскиот систем, слободата на изразување и управување со јавните финансии (фискалната дисциплина).**[4]

Повикување на содржините од прислушкуваните разговори

Комисијата во овој извештај многупати директно се повикува на содржините од прислушкуваните разговори кои укажуваат на системски проблеми со владеењето на правото, како и инволвираност на високи владини службеници (види дел клучни оценки: политички критериуми). Комисијата се повикува на содржината на разговорите во однос на изборните нерегуларности, (не)зависноста на судството, политизацијата во јавната администрација, медиумското влијание и во борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Комисијата се повикува на содржините на објавените разговори од 'бомбите'

Клучни оценки

Во овој дел од анализата ги прикажувме клучните оценки. **Преглед на препораките е даден во прилогот 2.**

Политички критериуми: навраќање на основите

Согласно видоизменетата методологија, политичките критериуми се сменети по структура и во нив се вратени содржини кои порано беа преместени во поглавјата 23 и 24 (сега се повторуваат). Суштествено, нема големи разлики. Методолошки, во претходните години се употребуваше описна оценка за остварениот напредок на земјата, но оваа година ЕК ги врати стандардизираните термини (мал напредок, умерен напредок, напредок, итн.) за одредени области, особено во владеење, граѓанско општество, правосудството, борбата против корупцијата и организираниот криминал. Не случајно, тие се во тесна врска со Итните реформски приоритети.

Видоизменетата структура на политичките критериуми е дадена во прилогот 1.

Во извештајот длабоко се навлегува во скенирање на политичките случувања во Република Македонија, особено во контекст на политичкиот договор помеѓу четирите најголеми политички партии и Итните реформски приоритети (ИРП). Содржината на објавените прислушкувани материјали (intercepted materials) се користи како извор на информации за утврдување на одредена состојба. Наодите од извештајот на Прибе се целосно валоризирани и вградени во овој Извештај.

ЕК констатира дека до затворањето на извештајот, не сите елементи од политичкиот договор се спроведени, како и дека голем број од роковите се пробиени.

---

[4] За споредба, во земјите кои пристапуваат во ЕУ уназадувањето е споменато во: извештајот за Турција (јавни набавки, слобода на изразување и слобода на здружување), Босна во 2 области (слобода на изразување и информатичко општество и медиуми), и Албанија - во областа на јавните набавки. Во извештаите на Црна Гора, Србија и Косово неме констатирано уназадување.

Оценето е дека **реализацијата на итните реформски приоритети почнала бавно, и до затворањето на извештајот нема задоволителни резултати**.

2.1. Демократија

Повторена е минатогодишната оценка за раздорна политичка култура, недостаток на компромис и нарушен дијалог, но сега се констатира дека тоа е веќе во форма на континуирана и долготрајна политичка криза – оценета како најтешка по 2001 година. „Кризата во Република Македонија се продлабочи со објавувањето на прислушкуваните разговори, кои вклучуваат носители на високи функции во владата и високи партиски функционери и укажуваат на повреда на фундаменталните права, влијание врз судската независност, медиумските слободи и изборите, политизација и корупција во различни области“.

ЕК потенцира дека навестила загриженост за сите овие прашања во изминатите извештаи за напредокот.

- Наведено е дека содржината на прислушкуваните комуникации ги потврдила проблемите поврзани со **изборите**, претходно утврдени од ОБСЕ/ОДИХР и други сомневања.
- ЕК укажува дека постојната криза ја подвлече потребата ***парламентот*** значително да ја подобри својата улога како форум за конструктивна политички дијалог и претставништво, како и надзорната функција. Се упатува на воспоставување на кредибилен функционален надзор врз работата на разузнавачките служби и капацитетот за заштита на човековите права и темелните слободи во земјата. Отсуството на главната опозициска партија во известителниот период го ***намалува квалитетот на реформите и го попречува системот на спреги и кочници (checks and balances).***

Во делот што порано се нарекуваше „влада“, а сега се нарекува „владеење“ доминира повикот за политичка одговорност. Според ЕК, „владеењето“ во земјата е затегнато поради тековната политичка криза и е доведено во прашање по обелоденувањето на неетичко однесување, незаконски активности и дури потенцијални кривични дела“. Досегашните оставки на двајцата министри и директорот на УБК – очигледно се сметаат за недоволни - се констатира дека е поднесена само „ограничена политичка одговорност“.

- ЕК препорачува воспоставување на надзор врз клучните тела (сите независни регулатори, надзорни и советодавни тела кои треба да се во можност да ги спроведуваат своите функции проактивно, ефективно и слободно од политички притисок).
- Меѓуетничките тензии ја подвлекуваат потребата од целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор. ЕК продолжува да ги гледа меѓуетничките односи како кревки, а отежнителна околност за ова се и случувањата во Куманово и Гошинце. Иако во овие последни случувања јавноста во голема мера не гледа меѓуетнички инцидент, а за ова и повеќето од политички лидери повикаа истите да не се гледат како меѓуетнички инцидент, останува овие случувања детално да се истражат, на транспарентен начин кој ќе допринесе кон јакнење на меѓуетничката доверба.

– Иако меѓуетничката природа на структурата на политичките партии вклучени во клучните политички процеси и договори е во насока на одржување на меѓуетничките односи, сепак има недоверба и тензии, за чие надминување се потребни дополнителни мерки.

– Оваа година, ЕК констатира одреден напредок во развојот на ***граѓанскиот сектор*** и изразува сериозна загриженост за тешката клима во која тие работат. Во екот на политичката криза, се поздравува конструктивната улога преку организирање на бројни мирни протести и над-етничко единство по трагичните настани во Куманово пролетта 2015 година. ЕК смета дека постојат политичка поларизација и поделби меѓу граѓанските организации кои ја поддржуваат Владата и оние кои се критични кон неа.

– ***Надзорот врз разузнавачките служби е оценет како нефункционален***. Не е преземена значајна одговорност за сериозните пропусти во разузнавачките служби за спречување на незаконско прислушкување. Во овој дел треба да се реализираат препораките од Итните реформски приоритети.

2.2. Реформа на јавната администрација

ЕК оценува дека Република Македонија е ***умерено подготвена*** со реформата на јавната администрација. Направен е ***одреден напредок*** во легислативата и подобрување на нудењето услуги кон граѓаните и бизнисите. И во овој дел се повикува на содржината на објавените прислушкувани материјали, а се укажува и на доцнењето во целосното спроведување на новата законска рамка. Се повторува познатата констатација дека е потребна силна политичка волја за гарантирање на независноста на администрацијата и почитување на принципите на транспарентност, заслуга и правична застапеност.

2.3. Владеење на правото

Правосудството е една од најкритичните области, каде што јасно е утврдено ***„уназадување“***. Се потенцира дека во голем број на „обични случаи“ судовите можат да судат независно, но постои политичко мешање кога станува збор за политички чувствителни случаи односно случаи од висок профил, што „фрла сенка врз целокупниот судски систем, кој инаку е функционален“. **Таквото политичко мешање ги доведува во прашање и веќе спроведените реформи.** Постоењето на „селективна правда“ се поврзува со сомнеж во функционирањето на електронскиот систем за распределба на случаи. Во однос на буџетот, вкупниот износ на средства по жител е понизок од европскиот просек, додека пак бројот на судии по жител е повисок.

Политичкото мешање во однос на политички чувствителни случаи односно случаи од висок профил „фрла сенка врз целокупниот судски систем што е инаку функционален“ и јасно нотира „уназадување“.

Земјата е на ***одредено ниво на подготвеност***, но ***не постои напредок*** во **борбата против корупцијата** што останува широко распространета. Ваквата состојба се поврзува со недостиг на политичка волја и политичкото мешање што ја загрозува способноста на надлежните органи да дејствуваат самостојно и независно. Објавените прислушувани разговори покренаа сериозни обвинувања против високи владини службеници за злоупотреба на моќ и корупција. Особено загрижува „селективната пасивност“, односно незаинтересираноста на органите за спроведување на законот, вклучително и Јавното обвинителство да ги истражат овие наоди, со што се доведува во прашање нивната независност.

> **Особено загрижува „селективната пасивност“, односно незаинтересираноста на надлежните органи за спроведување на законот вклучително и Јавното обвинителство да ги истражат наодите од прислушкуваните разговори, со што се доведува во прашање нивната независност.**

Нема напредок ни во однос на **борбата против организиран криминал**, иако и тука постои одредено **ниво на подготвеност**. Борбата против организираниот криминал е дел од Поглавјето 24, но во овој извештај повторно е извлечена и во политичките критериуми. Според ЕК, прислушуваните разговори открија сериозни недостатоци во практичната примена на законите во областа на следењето на комуникациите. Недостатокот на независен, надворешен и транспарентен надзор над полицијата остава простор за постојани обвинувања за политизација.

Во овој извештај се истакнува и **борбата против тероризмот** поради феноменот на појава на странски терористички борци и радикализација, поради што се потенцира потребата од сеопфатна и ефективна стратегија.

2.4. Човекови права и заштита на малцинствата

- ЕК бележи ***уназадување*** во **слободата на изразување.** Во три наврати, ЕК се осврнува на прислушуваните разговори за да ја потенцира контролата на власта врз медиумите. Новинарите се подложни на притисоци, закани и автоцензура. Наспроти законската рамка, се изразува загриженост за политичката независност на Агенцијата за аудиовизуелни услуги и улогата на МТВ како јавен сервис. Се укажува на политичко мешање во уредувачките политики, како и на блиски врски помеѓу владата и сопствениците на поголемите медиумите што добиваат најголем дел средствата од владините кампањи. ЕК ги наведува Сител, Канал 5, Алфа, МТВ како провладино ориентирани со селективен пристап при известувањето. Генерален заклучок е дека слободата на изразување останува сериозен предизвик.
- ***ЛГБТИ заедницата*** и натаму е предмет на дискриминација и хомофобични медиумски содржини. Загрижувачки е и фактот што сè уште ниту еден од нападите не е целосно испитан и не се пронајдени сторителите.

- Состојбата на ***ромската заедница*** и понатаму останува критична. И покрај усвоената Стратегија, скоро и да нема напредок во смисла на политичко претставување, медиумската покриеност на ромски јазик и статусот на ромскиот јазик во општините каде што мнозинството од населението се Роми.
- ***Охридскиот рамковен договор*** продолжува да обезбедува основа за односи помеѓу заедниците. Повеќе форми на дискриминација спрема малцинствата сè уште постојат додека активностите за борба против стереотипите, вклучувајќи ги и медиумите, остануваат неефикасни. ЕК ја нотира слабата меѓуинституционална соработка и го критикува фактот што системските мерки во голема мера се финансирани од донатори, додека мерките против сегрегацијата во училиштата се недоволни.

2.5. Регионални прашања и меѓународни обврски

Прашањето на името заминува во заден план – досега најмало внимание посветено во извештај на ЕК

Повторена е познатата констатација дека Македонија активно учествува во регионални иницијативи и продолжи да игра генерално конструктивна улога во билатералните односи со другите земји што претендираат за членство во ЕУ и со соседните земји-членки на ЕУ. Свеж поттик дава регионалната соработка во рамките на Берлинскиот процес, со земјите од Западен Балкан (WB6) за интензивирање на соработката меѓу нив и ЕУ.

Карактеристично е што оваа година **на прашањето на името му е дадена најмало внимание споредено со минатите години**. Другите содржини од политичките критериуми имаат целосен примат.

Односите со Бугарија и понатаму се под влијание на отворените прашања, пред се разликите во „толкувањето на историјата“, но не ја попречуваат соработката во други области како и секојдневните меѓучовечки односи.

Во поглед на спорот за името со Грција, суштинско е да се превземат решителни чекори за решавање на ова прашање.[5] Иако отсутвуваа формални разговори, грчкиот министер за надворешни работи ја посети државата за првпат по 11 години и двете страни се согласија на бројни мерки за градење на меѓусебната доверба.

Преглед на клучните оценки, споредбено за периодот 2011-2015 е даден во Прилогот 3.

[5] EU enlargement strategy 2015, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 10 November 2014, COM (2015) 611 final, стр. 14

Економски критериуми

Подготвеноста на Македонија за развивањето на функционална пазарна економија е оценета како добра, иако оваа година (за разлика од минатите) **не е воочен напредок**. Понатаму, Комисијата оценува дека македонската економија е *"делумно подготвена за справување со конкуретните притисоци и пазарни сили во Унијата."*

Оваа година, Комисијата утврдува назадување во фискалната дисциплина и управувањето на јавните финансии, особено во

Констатацијата на ЕК дека нема напредок во економските критериуми е директно спротивна со ставовите на Владата за успешност на полето на економијата.

Како и минатата година, изразена е загриженост за континуираното зголемување на јавниот долг. **Оваа година, Комисијата утврдува назадување во фискалната дисциплина и управувањето на јавните финасии, особено во однос на транспарентноста.** Речиси половина од јавната потрошувачка била наменета за "*социјални трансфери, вклучувајќи и пензии кои Владата ги има покачено, исто како и во претходната година, иако тоа не е предвидено во законот, а и покрај намалените цени.*" Покачени беа платите на вработените во јавниот сектор, како и земјоделските субвенции, „без претходна правна обврска". Поради овие причини, се укажува на потребата од унапредено среднорочно планирање на потрошувачката.

Оценките за макроекономската состојба и монетарната политика се позитивни, но се потенцира потребата од натамошен развој на приватниот сектор што во голема мера е оневозможен од сивата економија.

Главната критика на Комисијата се однесува на 'уназадувањето" во управувањето со јавните финансии.

Структурните препреки сè уште се присутни на пазарот на труд. Високата стапка на невработеност, ниското учеството на жените на пазарот на труд, несоодветните активни мерки, како и креирањето на нови работни места главно во ниско продуктивни сектори го ограничуваат напредокот. Сепак, воочен е одреден напредок во справувањето со недостатоците во однос на човечкиот капитал и физичката инфраструктура.

Забележано е дека честите законски промени, нееднаквото применување на законите и отежнатото спроведување на договорите продолжува да ги оптоварува деловните активности.

Комисијата воочува подобрување на деловната средина и континуиран напор за поттикнување раст и вработување преку инвестирање во јавна инфраструктура и странски инвестиции. **Сепак, статусот на функционална економија сè уште не ѝ се доделува на Македонија.** Оваа година Комисијата тоа го објаснува со уназадувањето во фискалната дисциплина, слабото спроведување на договори и постоењето на обемна сива економија.

Овогодинешната методолошка новина се однесува на експлицитната поврзаност на овој дел од извештајот со Програмата за економски реформи (ПЕР) и исткнување на препораките дадени по неа. ПЕР, како стандардизиран документ на земјите опфатени со процесот на проширување утврдува среднорочна макро-фискална политика со клучни структурни реформи насочени кон поддршка на истата, но и зголемувањето на конкурентноста. Комисијата ги подготви препораките врз основа на ПЕР и предлага превземање на дополнителни мерки од страна на Владата за нивно исполнување.

Способност да се преземат обврските од членство

Во поглед на способностите да се преземат обврските од членство државата има релативно **добро ниво на подготвеност за преземање на обврските од членството**. Сепак, според нашата оценка, тоа е сепак во од 2,91 од можни 5. Дури, споредено со изминатите години, нивото на подготвеност/усогласеност е помало одошто порано.

ЕК ја задржува долго повторуваната констатација дека поголемо внимание треба да се стави на самиот административен капацитет и на ефективното спроведување.

Во повеќе од областите согласно новите оцени кои се даваат од страна на Комисијата, државата има постигнато умерено ниво на подотвеност. **Експлицитно се нагласува дека понатамошни напори се потребни во оние поглавја каде што државата е во рана фаза на подготовка.** Како такви поглавја беа напоменати само две и тоа **Слобода на движење на работници и Финансиски и буџетски одредби.** Ваквиот став е недоследен, зашто овие две поглавја во практиката се усогласуваат во подоцнежна фаза на пристапувањето. **Карактеристично е дека ниту едно поглавје не е оценето со високо ниво на усогласеност.**

Оцени за нивото на усогласеност за 2015 година по поглавја

Оценување	
Рана фаза на подготовка[6] – 1	Слобода на движење за работниците; Финансиски и буџетски одредби
Определено ниво на подготовка[7] – 2	Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика; Правосудство и фундаментални права
Умерено ниво на подготовка[8] – 3	Слободно движење на стоки; Право на основање и слобода на обезбедување услуги; Слободно движење на капиталот; Јавни набавки; Право на интелектуална сопственост; Политика на конкуренција; Финансиски услуги; Земјоделство и рурален развој; Рибарство; Сообраќајна политика; Енергија; Оданочување; Економска и монетарна политика; Статистика; Социјална политика и вработување; Претпријатија и индустриска политика; Регионална политика и координација на структурните инструменти; Правда, слобода и безбедност; Образование и култура; Животна средина; Заштита на потрошувачите и

[6] Early stage of preparation
[7] Some level of preparation
[8] Moderately prepared

	здравствена заштита; Надворешни односи; Надворешна, безбедносна и одбранбена политика; Финансиска контрола
Добро ниво на подготовка[9] – 4	Право на трговски друштва; Информатичко општество и медиуми; Транс-европски мрежи; Наука и истражување; Царинска унија;
Подготвеност на високо ниво[10] – 5	

Во однос на напредокот постигнат во изминатиот 12-месечен период, како подрачја каде што **Комисијата е најкритична и нагласува дема нема напредок се поглавјата *Правосудство и темелни права* и *Регионална политика и координација на структурните инструменти*.**

Согласно нашата анализа најголемо назадување во однос на претходните години, како во поглед на самото ниво на усогласеност со acquis, така и во напредокот што го има постигнато државата во изминатиот 12 месечен период, може да се забележи во две поглавја Правосудство и фундаментални права и Правда, слобода и безбедност.

Ниту едно поглавје не е оценнето со високо ниво на усогласеност.

Индикативен е и **континуираниот пад на напредокот и нивото на подготовка во Поглавјето 31 – Заедничка безбедносна и надворешна политика,** кадешто јасно се укажува дека Република Македонија сѐ помалку ги усогласува своите позиции за надворешна политика со оние на ЕУ.

Додека во минатогодишниот извештај се набројуваат поглавјата каде има напредок и поглавјата каде се потребни понатамошни подобрувања, во овој извештај напредок се констатира кај поглавјата кои што се додадени кај основите (fundamentals) и ќе се следат есплицитно со новиот пристап.

Споредба со 2014 година во однос на напредокот и усогласеноста

Во споредба со оценките од Извештајот за напредок за 2014 година разлики има во поглед на оценките и за напредокот и за усогласувањето.

Во поглед на **напредокот повисоки оцени** во однос на 2014 година имаат поглавјата: Право на основање и слобода на обезбедување услуги, Слободно движење на капиталот, Економска и монетарна политика, Социјална политика и вработување, Транс-европски мрежи, Царинска унија, Надворешни односи, Надворешна, безбедносна и одбранбена политика и Финансиски и буџетски одредби.

Со пониски оцени за напредокот во однос на Извештајот за напредок за 2014 година се поглавјата: Јавни набавки, Право на трговски друштва, Политика на

[9] Good level of preparation
[10] Well advanced

конкуренција, Информатичко општество и медиуми, Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика, Статистика, Регионална политика и координација на структурните инструменти и Правосудство и фундаментални права, Правда, слобода и безбедност.

Подготвеноста за преземање на обврските од членството/ Усогласеноста со acquis на ЕУ е **повисоко оценета** во однос на Извештајот за напредок од 2014 година кај поглавјата: Информатичко општество и медиуми, Регионална политика и координација на структурните инструменти и Наука и истражување.

Пониско ниво е оценета во однос на поглавјата: Слободно движење на стоки, Јавни набавки, Политика на конкуренција, Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика, Рибарство, Економска и монетарна политика, Статистика и Правда, слобода и безбедност.

Прилог 1: Структура на политички критериуми во извештајот за 2015 година

2. Политички критериуми

2.1. Демократија

Избори

Парламент

Владеење

Граѓанско општество

Надзор врз разузнавачките служби (Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност)

2.2. Реформа на јавна администрација

2.3. Владеење на правото

Функционирање на правосудството (Поглавје 23 – Правосудство и темелни права)

Борба против корупција (Поглавје 23 – Правосудство и темелни права)

Борба против организиран криминал (Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност)

Борба против тероризам (Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност)

2.4. Човекови права и заштита на немнозински заедници

Слобода на изразување

2.5. Регионални прашања и меѓународни обврски

Прилог 2: Преглед на препораки од политичките критериуми за 2015 - 2016

2.1. Демократија

Избори

- *Целосно спроведување на препораките од ОБСЕ/ОДИХР пред одржувањето на наредните избори.*

Парламент

- *Спроведување на препораките од Анкетната комисија за настаните поврзани со 24 декември 2012.*

Владеење

- *Сите независни регулаторни, супервизорни и советодавни тела треба да се во можност да ги користат своите овластувања на проактивен и ефективен начин, без надворешен притисок и без употреба на несоодветно политичко самоограничување или интерпретација на нивните мандати на формален начин. Овие тела вклучуваат: Државна изборна комисија, Државна комисија за спречување на корупцијата, Агенција за аудиовизуелни услуги, Народен правобранител, Судски совет, Совет на јавни обвинители и Државниот ревизор.*

Надзорот врз службите за разузнавање,

- Сите препораките од Итните реформски приоритети за надзор и реформи.

2.2. Реформа на јавната администрација

- *да ја адресира сериозната загриженост за политизацијата на јавната служба, целосно спроведување на принципите на одговорност, транспарентност и заслуга, вклучувајќи воведување на подобрен систем информационен систем за управување со човечки ресурси)*
- *суспендирање и ревизија на Законот за трансформација на привремените во постојани договори се додека принципот на заслуги не е целосно опфатен*
- *усвојување на стратегија за јавна администрација и управување со јавните финансии, со што треба да се адресираат идентификуваните слабости, вклучително и буџетската транспарентност*

2.3. Владеење на правото

Правосудството

- *деполитизирање на системот на назначување и унапредување во пракса, не само во закон;*
- *обезбедување целосна поддршка и ресурси за работата на специјалната јавна обвинителка;*
- *реформирање на постоечкиот систем на дисциплински мерки и разрешување на судии;*
- *усвојување на нова стратегија за реформи во судството и акциски план со цел адресирање на преостанатите недостатоци на одржлив начин;*
- *подобри стратешкото планирање, проценката на потребите, управувањето со и распределбата на ресурсите во рамките на судството.*

Борбата против корупцијата

демонстрирање вистинска политичка волја за борба против корупцијата во форма на самостојни и ефикасни мерки од страна на органите за спроведување на законот и надзорните тела, особено Државната комисија за спречување на корупција;

- *зголемување на видливоста на антикорупциските мерки и постигнатите резултати со цел подобрување на јавната свест и доверба;*
- *развој на веродостојно досие за состојбите во однос на високата корупција;*
- *создавање на ефективна рамка за заштита на укажувачите, во согласност со европските стандарди и најдобрите практики.*

Борбата против организиран криминал

- *воспоставување на досие за борба против перењето на пари и унапредување на капацитетите и експертизата за спроведување на финансиски истраги и средства за конфискација на посистематска основа;*
- *засилување на напорите за подобрување на соработката меѓу различните агенции за спроведување на законот преку целосно оспособување на Националниот координативен центар за борба против организиран криминал;*
- *ревидирање на правната и техничката рамка за следење на комуникациите и зголемување на ефективноста на специјалните истражни мерки за вистинско спроведување на целите на законот (Итни реформски приоритети).*

2.4. Човекови права

Слободата на изразување

- *Обезбедување на целосна транспарентност на владиното рекламирање и развој на механизми за неплатени објави за јавна служба кои се од вистински јавен интерес.*
- *Гарантирање и спроведување, на политичко ниво, на практикувањето на соодветно самоограничување од страна на политичарите и јавните функционери за да не се покренува постапка за клевета, во согласност со принципите на ЕСЧП*
- *Обезбедување пристап на јавноста кон објективно и точно известување за различни мислења во гледаните медиуми, особено во јавниот радиодифузен сервис.*

Прилог 3: Преглед на заклучоци и оценки во политичките критериуми 2011-2015

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
I.1.1. Демократија и владеење на правото					2.1 Демократија Земјата се соочи со најлошата политичка криза од 2001 кризата се продлабочи со објавувањето на прислушкуваните разговори вклучително и носители на високи функции во владата што сугерираат повреда на фундаменталните права, влијание врз судската независност, медиумските слободи и изборите, политизација и корупција во различни области. Загриженост за сите овие прашања беа сигнализирани во изминатите извештаи за напредокот. Како одговор на ова, Комисијата ги објави Итните реформски приоритети кои делумно се базираат на претходни препораки и делумно на

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
							препораките од Високата експертска група за владеење на правото. Комесарот, со помош на тројца членови од Европскиот парламент, го олеснуваше политичкиот договор јуни/јули. До сега, не сите елементи од договорот се спроведени и голем број на рокови се пробиени. Лидерите на политичките партии се посветени да ги спроведат сите препораки од Комисијата за системските прашања поврзани со владеење на правото (Итните реформски приоритети), сепак, спроведувањето отпочна со бавно темпо без конкретни резултати до денес.
Устав					Устав: Потребно е да се унапреди квалитетот на законодавството; – Наоди на Венецијанската комисија за	Уставните амандмани беа без пропратна легислатива за нивна имплементација. Треба да се базираат врз широк консензус. ЕУ врши	Беа предложени уставни измени од страна на Владата за широк број на области, покрај отсуството на главната опозициска партија од Собранието. Ниту предложените промени, ниту пропратната легислатива беа усвоени од страна на Собранието бидејќи

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
					лустрацијата : примена на лустрациски мерки долго време по почетокот на демократизацијата, злоупотреба на политички, идеолошки и партиски причини за лустрациските мерки.	дополнителна анализа на усогласеноста со законодавството на ЕУ. Во последно време, доведена е во прашање независноста на Уставниот суд.	двотретинското мнозинство не можеше да се постигне.
Избори	Напредок во спроведувањето на изборите. Изборите беа компетитивни,	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	Според ОБСЕ/ОДИХР, претседателските и парламентарните избори беа добро администрирани, без попречување на правото на собир. Се забележува на нејасната поделба	Недостатоците поврзани со изборите, претходно сигнализирани од ОБСЕ/ОДИХР и други сомневања, беа рефлектирани во содржината на прислушкуваните комуникации. Релевантните Итни реформски приоритети треба да се спроведат.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
	транспарентни и добро администрирани во целата земја.		работата на работните групи за преостанатите препораки на ОБСЕ за изборното законодавство и избирачкиот список.	помеѓу државата и партијата. Се упатува на нееднаква средина за политички натпревар помеѓу 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. Двете работни групи за време на летото продолжија со	

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
						работа за адресирање на препораките од ОБСЕ/ОДИХР.	
Политички дијалог	Одреден напредок.	2	[11]		[12]	Одговорноста паѓа врз Владата и опозицијата за обезбедување политичка дебата во Собранието и обезбедување услови за нејзино функционирање.	Прекинот на политичкиот дијалог и тешкотиите да се постигне консензус за прашања уште еднаш ја потенцираа раздорната политичка култура во земјата.
Парламент	Одреден напредок.	2	Одржано фунционирање на Собранието и на политичкиот дијалог; силна поддрш	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	Функционирањето на Собранието е попречено од недостаток на конструктивен политички дијалог и длабока поделеност помеѓу политичките партии. Постои потреба од воспоставување контрола и баланс	Постојната криза ја подвлече потребата од значително подобрување на работата на Собранието како форум за конструктивен политички дијалог и претставништво, како и легислативата и надзорната функција. Ова треба да вклучи кредибилен функционален надзор врз работата на разузнавачките служби и капацитетот да заштити човековите права и темелните

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

[12] 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	2015
			ка на ПДВН.		политичките партии во Собранието треба да се подобри.	врз активностите на Владата од страна на опозицијата.	слободи во земјата. Отсуството на главната опозициска партија во известителниот период го намалува квалитетот на реформите и го попречива системот на кочници и спреги (checks and balances).
							Владеење Владеењето во земјата беше затегнато со тековната политичка криза и беше поставено во прашање преку објавувањето на неетичко однесување, незаконски активности и дури потенцијални криминални дела. Само ограничина политичка одговорност беше преземена преку оставките на двајца министри и директорот на УБК. Недостатокот на надзор врз клучните тела треба да биде адресирано и сите независни регулатори, надзорни и советодавни тела треба да се во можност да ги спроведуваат своите функции проактивно,

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
							ефективно и слободно од политички притисок. Интеретничките тензии ја подвлекоа потребата од целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор.
Извршна власт	Надминати разлики, зајакната соработка.	3	Соработката во коалицијата продолжила и успеала во ставањето на процесот на пристапувањето во центарот на политичката агенда. Зрелост во	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 разграничување на политичките партии и на државните структури.	Македонската Влада треба подобро да функционира како единица со цел преземање проактивни и заеднички мерки за зајакнување на довербата помеѓу заедниците во земјата. Вицепремиерот за ЕУ продолжува да има клучна улога во координирање на процесот на ЕУ. Административните регистри, како замена на неуспешниот	Владината коалиција помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ остана стабилна, но сериозно затегната од кризата. Во мај, коалицијата го изгуби двотретинското мнозинство. Децентрализацијата на Владата е од исклучителна важност и клучен елемент од Охридскиот рамковен договор. Една општина (Пласница) ја нема комплетирано втората фаза на фискална децентрализација. Направен е одреден напредок во усвојувањето на стратегиската Програма за децентрализација 2015-2020 и Акциски план. Сепак, процесот на децентрализација треба да биде подобрен.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
		справувањето со меѓуетничките тензии.		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 проактивни мерки за национални, меѓуетнички и за прашања од ЕУ. Треба да се преземат активности за адресирање на препораките од ОБСЕ/ОДИХР за претопувањето на	

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
				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.	Иако е постигнат одреден напредок, граѓранските организации продолжија да изразуваат сериозна загриженост за тешката клима во која тие работат. Тие известуваат дека се предмет на груб критицизам од страна на политичарите и провладините медиуми, како и ограничена посветеност за дијалог. Во текот на политичката криза во 2015, ГО честопати играше конструктивна улога преку организирање на бројни мирни протести кои ги надминаа етничките линии и побараа поголема одговорност од политичарите. ГО покажа над-етничко единство по трагичните настани во Куманово пролетта 2015 година. Истовремено, политичката поларизација и

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
							поделбата може сеуште да биде обзервирана помеѓу ГО кои ја поддржуваат владата и тие што ја опонираат. Националните власти треба да ги вклучат граѓанските организации во процесот на носење одлуки и легислативата на регуларен и ефективен начин.	2
Надзор врз службите за разузнавање							Во теорија, земјата има систем за надзор кој не функционира во пракса. Не постои преземање на значајна одговорност за сериозните пропусти во службите за разузнавање за спречување на нелегално прислушкување. Во овој дел треба да се реализираат препораките од Итните реформски приоритети.	
Јавна администрација	Напредок во рамка, ограничен напредок		Одреден напредок.		Продолжи работата на новата законодавна рамка за унифицирање на правилата и вградување на	Јавната администрација е фрагментирана и предмет на политичко влијание и покрај	Земјата е умерено подготвена со реформата на јавната администрација. Направен е одреден напредокво	Напредок: 2 Подготвеност: 3

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
	во имплеме нтација.	2		2	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, принципот на мерит и правичната застапеност. Фискалната транспарентност треба да се унапреди.	легислативата и подобрувањето со нудењето на услуги према граѓаните и бизнисите. Загриженоста за политизацијата беше подигната преку содржината од објавените прислушкувани материјали и доцнење во целосното спроведување на новата законска рамка. Потребна е силна политичка волја за гарантирање на независноста на администрацијата и почитувањето на принципите на транспарентност, заслуга и правична застапеност.	

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
Правосудство	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.	ПОГЛАВЈЕ 23 Судскиот систем во земјата е на одредено ниво на подготвеност. Меѓутоа, има уназадување во состојбата . Резултатите од реформите спроведени во минатата деценија се поткопани од реалното и потенцијалното политичко мешање во работата на судството. Останува да се решат веќе отворените прашања, нотирани со претходните извештаи. Итните реформски приоритети ги утврдуваат што треба земјата да направи за да се избегне натамошно уназадување. Законодавната и	Напредок: -1 Подготвеност: 2

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
						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 влијание врз одредени судски процеси.	институционалната структура, коишто се веќе поставени, треба да се користат во добра волја и во духот на она за што се наменети	
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	ПОГЛАВЈЕ 23 Постои ризик од уназадување во областа на борбата против корупцијата.	ПОГЛАВЈЕ 23 Земјата е на одредено ниво на подготвеност во однос на борбата против корупцијата, ја има поставено	

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**	**2015**	
					се подобри ефективноста на судовите во однос на следењето на случаите доставени до јавното обвинителство во однос на санкционирањето и брзината на постапките.	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	потребната законска и институционална рамка во текот на последната деценија, како и развој на досието во однос на спречувањето и гонењето. Во изминатата година не е постигнат напредок во однос на идентификуваните прашања. Корупцијата останува широко распространета. Капацитетот за успешно справување моментално е поткопан од недостигот на политичка волја и политичкото мешање во работата на релевантните тела, што ја попречува нивната способност да дејствуваат проактивно и неселективно, особено	Напредок: 0 Подготвеност: 2

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**	**2015**	
						законската рамка и политичкото влијание врз процесите. Јавната доверба во телата кои спроведуваат политики за борба против корупцијата сè уште е на ниско ниво. Корупцијата продолжува да биде присутна во многу области и продолжува да биде сериозен проблем.	во случаи на висока корупција.	
Борба против организиран криминал (ново поле од оваа година)							ПОГЛАВЈЕ 24 Земјата е на одредено ниво на подготвеност во однос на борбата против организиран криминал. Не е постигнат никаков напредок . Правната рамка во голема мера е усогласена со европските стандарди.	Напред ок: 0 Подготв еност: 2

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
					Општиот капацитет за справување со организираниот криминал е зголемен со основање на специјализирани единици во полицијата и јавното обвинителство. Сепак, останува да се направи уште многу за подобрување на ефективноста во спроведувањето на законот од оваа област.
Борба против тероризам (ново поле)					ПОГЛАВЈЕ 24 Земјата е погодена од феноменот на странски терористички борци и радикализација. Потребна е сеопфатна и ефективна стратегија за борба за спречување и одвраќање/спротивставување на радикализацијата, во тесна соработка со верските лидери и

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
							заедници, социјалните работници и работниците од првите редови, образовниот систем и младинските организации. Феноменот на странски терористички борци бара посветен пристап од разузнавачките органи и органите за спроведување на законот заедно и кохерентен судски пристап во однос на сторителите.
Почитување на меѓународното право на човекови права	Постои правна рамка, некомплетна институционална рамка; ограничен напредок во унапредувањето и во спроведу	1	Ограничен напредок во унапредувањето и во спроведувањето на човековите права.	1	ПОГЛАВЈЕ 23 Натамошен напредок со ратификацијата на Конвенцијата за заштита на децата од сексуална злоупотреба и третиот опциски протокол на Конвенцијата за правата на детето.	ПОГЛАВЈЕ 23 Остварен е натамошен напредок.	ПОГЛАВЈЕ 23: Правната рамка за заштита на човековите права во голема мера е во согласност со европските стандарди, но фокусот треба да биде ставен на нејзино спроведување. Различните тела кои се вклучени во заштита и унапредување на човековите права немаат доволно кадар и финансиски средства и понекогаш се јавува слаба координација. Општите слабости во остварувањето на човековите правастандарди најмногу ги погодуваат ранливите и

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
	вањето на човековите права.						маргинализирани групи во општеството, вклучувајќи ги и децата и малолетниците (juveniles), лицата со хендикеп, Ромите и ЛГБТ заедницата. Слабостите особено влијаат на следниве области: - затворскиот систем и понатаму е лошо управуван и недостасуваат финансиски и човечки ресурси; - несанкционирањето на полицијата треба да се адресира преку воспоставување на независен механизам за надзор; - наспроти подобрувањата во законската рамка, слободата на изразување е проблематична во пракса.	
Граѓански и политички права со акцент врз слободата на изразување и независните медиуми.	Ограничен напредок.	1	Определен понатамошен напредок.	2	[13]	Правна рамка за заштита на фундаменталните права постои, но потребно е фокусирање на	Оваа година фокусот е на слободата на изразување. Земјата има одредено ниво на подготвеност во однос на слободата на	Напредок: -1 Подготвеност: 1

[13] Не е посебно издвоен во овој дел во Извештајот.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015	
						ефективна имплементација. Ситуацијата во однос на слободата на изразување и натаму е крајно проблематична, и покрај воведувањето 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 владини реклами на провладини медиуми.	изразување. Законодавната рамка е ревидирана во последните неколку години и е усогласена со acquis и меѓународните стандарди. Сепак, слободата на изразување и медиумите остануваат предизвик во актуелната медиумска култура и политичка клима. Земјата бележи уназадување во текот на изминатата година.	

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
Економски, социјални и културни права.	Воспоставени економски и социјални права, одреден натамошен напредок.	2	Одреден напредок.	2	[14]	Одреден напредок.	И покрај многуте проблеми, работничките и синдикалните права генерално се почитуваат. Потребно е да се зајакне социјалниот дијалог и капацитетите на социјалните артнери во носењето на одлуки.
Заштита од дискриминација.					Нема напредок.	Во однос на правата на ЛГБТ-заедницата, потребни се значителни напори за зголемување на свеста за почитување на различностите во општеството и отстранување на нетолеранцијата што се шири преку социјалните мрежи.	Законодавната рамка сеуште треба да се усогласи со acquis во доменот на дискриминација врз основа на сексуалната ориентација. Потребно е подигнање на јавната свест за работата на Комисијата за заштита од дискриминација. Комисијата нема доволно ресурси и кадар за да ја обавува нејзината работа и и натаму постои загриженост за нејзината независност. Лицата кои се дел од ЛГБТИ заедницата, продолжуваат да

[14] Не е посебно издвоен во овој дел во Извештајот.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011	2012	2013	2014	2015
				Сторителите на инциденти сè 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.	страдаат од дискриминација и хомофобични медиумски содржини, во виртуелниот и реалниот живо. Во август Собранието го отфрли нацрт-амандманот законската регулатива за антидискриминација, со којшто би се забранила било каква форма на директна или индиректна дискриминација врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет. Потребни се значителни напори за зголемување свеста и почитувањето на различностите во општеството и спротивставување на нетолеранцијата. Тоа може да се постигне преку јавни кампањи и обуки на полициските агенции, обвинители, судии и здравствени работници. И покрај повиците на граѓанските организации и меѓународната заедница за сторителите да бидат кривично

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
							гонети, ниту еден од нападите сеуште не се целосно испитани.
Малцински права, заштита на малцинствата и културни права.	Одреден напредок.	2	одреден напредок.	2	Недостатокот на финансиски ресурси, несоодветната соработка помеѓу институциите, како и потребата за проактивна имплементација на релевантните политики (пример: Стратегијата за Ромите) го ограничуваат напредокот во почитувањето и во 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.	Беше усвоена новата стратегија за Ромите 2015-2020 и зајакнати се капацитетите на Министерството за труд и социјална политика. Сепак, најзагрозените Ромите имаат проблеми со пристапот до социјални бенефиции поради недостатокот на административна документација. Тешко се забележува напредок во поглед на политичкото претставување, медиумската покриеност на ромски јазик и статусот на ромскиот јазик во општини во кои мнозинството од населението се Роми. Сегрегацијата, стереотипите и дискриминацијата и понатаму преовладуваат. Регистрирани се жалби од Роми кои биле спречени да ја напуштат државата. Голем дел живеат во субстандардни услови и со соочуваат со проблеми во пристапот до образование,

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
							домување, здравство и вработување.
Имплементација на Охридскиот рамковен договор.	Одреден напредок.	2	[15]		Договорот е во важност од 2001 година, но сè уште е потребен напредок во однос на системските прашања поврзани со децентрализацијата, недискриминација, правична застапеност, користење на јазиците и образованието.	Се констатира дека „доминира недостаток на доверба меѓу заедниците", како и дека „настани и инциденти лесно предизвикуваат тензии". На Владата ѝ се препорачува повеќе проактивен и заеднички пристап во промоцијата на вклучувачко мултиетничко општество. Се укажува на потребата анализата на Охридскиот рамковен договор да се комплетира и да се дадат препораки.	Охридскиот рамковен договор продолжи да обезбедува основа за односите помеѓу заедниците. Агенцијата за заштита на малцинствата, Дирекцијата за образование на јазиците на заедниците и Управата за унапредување на културата на заедниците се соочуваат со недоволно човечки и финансиски ресурси. Меѓуинституционалната соработка останува слаба. Системските метки во голем дел се спроведени преку средства од донатори. Ограничено се користи политиката за интегрирано образование. Мерки против поделба на етничка основа во училиштата не се доволни. Постојат повеќе форми на дискриминација при што преземените мерки, вклучително и преку медиумите, се неефикасни.

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

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
I. 1.3. Регионални прашања и меѓународни обврски	Конструктивен партнер во регионот, унапредува билатерлани односи, прашањето на името продолжува да влијае на односите со Грција.	4	Активно учествува во регионалната соработка и продолжува со унапредувањето на билатералните односи со соседите. Прашањето со името продолжува да влијае врз односите со Грција;	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.	Активно учествува во регионални иницијативи. Свеж поттик дава регионалната соработка од во рамките на Берлинскиот процес, со земјите од Западен Балкан (WB6) за интензивирање на соработката меѓу себе и со ЕУ. Македонија продолжи да игра генерално конструктивна улога во билатералните односи со другите земји што претендираат за членство во ЕУ и со оседните земји-членки на ЕУ. Односите со Бугарија и Грција и понатаму се под влијание на отворените прашања. Во поглед на спорот за името со Грција, суштинско е да се превземат решителни чекори за решавање на ова прашање. Иако отсутвуваа формални разговори, грчкиот министер за надворешни работи ја посети државата за првпат по 11 години и двете страни се согласија на бројни мерки за градење на меѓусебната доверба.

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	**2011**		**2012**		**2013**	**2014**	**2015**
			потребен е конструктивен однос во пристапот кон соседите.				
Генерална оценка	**Продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките**		**Продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките**		**Продолжува во доволна мера да ги исполнува**	**Општо земено, имајќи го предвид кумулативниот напредок што земјата го има постигнато, Комисијата смета дека политичките**	**Со оглед на досегашниот напредок во спроведувањето на политичкиот договор од јуни/јули, Комисијата е подготвена да ја даде својата препорака за отворање на пристапните преговори со Република Македонија.**

Критериум/ Поткритериум/ Поглавје	2011		2012		2013	2014	2015
	критери уми.		критер иуми.		политичките критериуми.	критериуми и натаму се исполнети така што Комисијата ја одржува препораката да се отворат пристапни преговори, но жали за чекорите назад изминатата година.	Сепак, услов за ова ќе биде континуирано спроведување на политичкиот договор од јуни/јули и значаен напредок во спроведувањето на итните реформски приоритети. Ова прашање ќе биде адресирано уште еднаш по изборите.

Прилог 4: Преглед на заклучоци и оценки во економските критериуми 2013-2015 година

	2013	***2014***	***2015***	
2.1. Постоење функционална пазарна економија			*Македонија е добро подготвена во развивањето на функционална пазарна економија. Севкупно, немаше напредок.*	*Напредок: 0* *Подготвеност: 4*
Економска политика	Одржан 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.	Владата остана посветена кон остварување економски реформи на пазарот, привлекување на странски инвестиции и развивање на приватниот сектор. Владата направи мал напредок во структурните реформи на пазарот на труд и има уназадување на фискалната дисциплина.	Напредок: 1 во структурни реформи на пазарот на труд Во делот на фискална дисциплина: -1

	2013	*2014*	*2015*
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 поширoко заснован, а надворешниот дефицит е можно повторно да се зголеми привремено поради инвестицискиот увоз.	Макроекономската средина дополнително беше зајакната, но клучните слабости остануваат главен извор на загриженост. Стабилноста на надворешниот сектор значително се потпираше на задолжувања во странство.
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.	Условите на пазарот на труд сеуште се оптоварени од структурни препреки. Цените се сеуште стабилни; монетарната политика успешно го оддржува фиксниот девизен курс.

	2013	2014	2015	
Фискална дисциплина	Фискалното управување и фискалната дисциплина се влошени и би било корисно спроведување 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	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.	Фискалната дисциплина повторно уназадуваше во 2014 и 2015, укажувајќи на потребата да се подобри среднорочното планирање на расходи. Јавниот долг значително се зголемил во изминатите години, а амандманите во законот за јавен долг предизвикуваат загриженост за транспарентноста.	Напредок: -1

	2013	*2014*	*2015*	
	зголемува ранливоста на државата.			
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.	Уделот на јавниот сектор во економијата останал непроменет во голема мера.	
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	Додека започнувањето со бизнис станува малку полесно, остануваат потешкотиите во добивањето на дозволите. Излезот од пазарот останува долг, иако Владата има преземено	Основањето на бизнис стана малку полесно, но излезот од пазарот остана тежок и комплициран. Применувањето на мерките од проектот "регуларотната гилотина" дополнително	Напредок: 1

	2013	***2014***	***2015***	
	препрека за инвестиции и за пристап до финансии.	реформски чекори во вистинска насока.	напредуваа во однос на олеснување на регистрација на бизниси. Напредокот е поограничен во поедноставувањето на излезот од пазарот.	
Правен систем	Правниот систем за функционална пазарна економија во голема мера е воспоставен, но остануваат 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.	Честите законски промени, нееднаквото применување на законите и отежнатото спроведување на договорите ги оптоваруваше бизнис активностите. Соработката помеѓу владата и бизнис секторот опадна во изминатите години.	
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	Банкарскиот сектор остана стабилен и покрај високите нивоа на нефункционални кредити.	

	2013	2014	2015	
		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			Економијата е умерено подготвена да се справи со компетитивните притисоци и пазарни сили во Унијата. Одреден напредок беше направен кон справување со недостатоците во однос на човечкиот капитал и физичката инфраструктура.	Напредок: 2 Подготвеност: 3
Алокација на човечки и физички капитал	Постои постепен напредок во решавање на реформските потреби во економскиот систем. Капиталот останува скромен и јавната	Владата има постигнато одреден напредок во решавањето на главните недостатоци во алокацијата на човечкиот и на физичкиот капитал во	Уделот на високо квалификуваните работници во економијата се зголемува, но структурните фактори го ограничуваат зголемувањето на продуктивноста на трудот.	

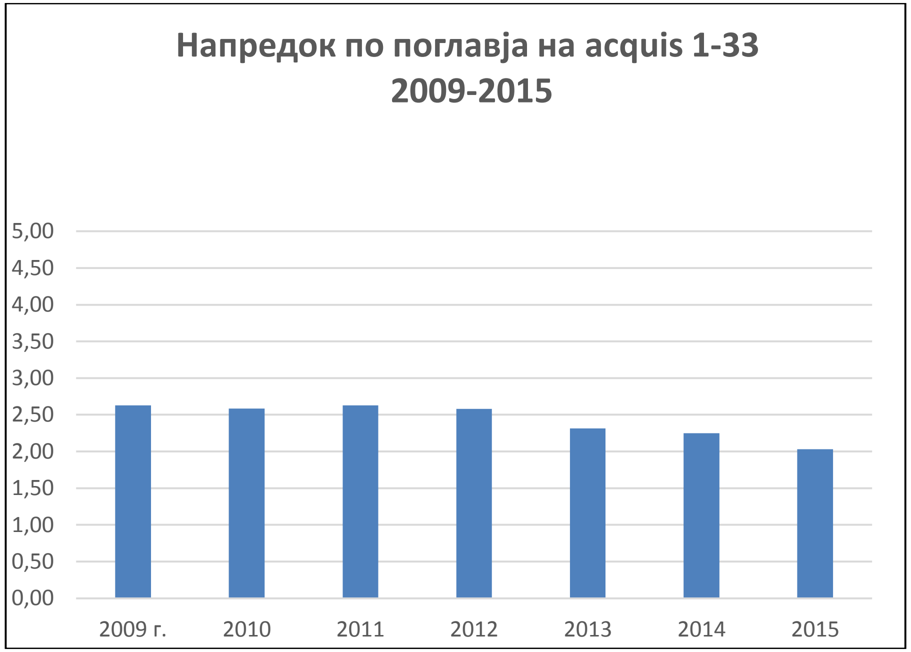
	2013	*2014*	*2015*
	потрошувачка е недоволно фокусирана на активности за зголемување на растот.	земјата, но предизвиците за инвестициите кои се потребни за забрзување на растот на трудовата продуктивност и структуралната трансформација на економијата, остануваат големи. Владата треба да продолжи да го подобрува составот на трошење преку приоритетни инвестициски проекти, во согласност со нивниот потенцијал за продуктивност врз основа на проценка на трошоците.	Јавната инфраструктура има потреба од модернизација.
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	Секторската структура на економијата во голема мера останува во стагнација.

	2013	*2014*	*2015*	
		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 недостиг 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.	Иако уделот на владата во економијата остана умерен, влијанието врз конкуренцијтата во приватниот сектор расте преку регулативите и субвенциите.	
Трговска интеграција во ЕУ	Трговската интеграција со ЕУ е прилично напредната. Извозната структура продолжува да се подобрува, иако традиционалните преработувачки производи сè уште доминираат.	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.	Остварен е дополнителен напредок во развивањето на поблиски инвестициски врски со ЕУ.	Напредок: 4

Прилог 5: Преглед на заклучоци и оценки во исполнувањето на обврските од членството 2010-2015

Поглавје	Напредок						Ниво на усогласеност/подготвеност					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Слободно движење на стоки	4	2	4	2	2	2	3	3	4	4	4	3
2. Слобода на движење за работниците	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
3. Право на основање и слобода на обезбедување услуги	2	3	2	2	1	2	2	1	3	3	3	3
4. Слободно движење на капиталот	3	2	2	1	1	2	2	3	3	3	3	3
5. Јавни набавки	3	3	2	4	3	2	3	5	4	4	4	3
6. Право на трговски друштва	4	4	4	4	4	2	3	3	3	4	4	4
7. Право на интелектуална сопственост	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
8. Политика на конкуренција	2	2	4	4	4	2	3	3	4	4	4	3
9. Финансиски услуги	4	4	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3
10. Информатичко општество и медиуми	3	3	3	3	4	2	3	3	3	3	3	4
11. Земјоделство и рурален развој	3	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	3
12. Безбедност на храната, ветеринарна и фитосанитарна политика	2	4	4	4	3	2	2	4	3	3	3	2
13. Рибарство	2	2	2	1	1	2	2	3	3	3	4	3
14. Сообраќајна политика	2	3	1	2	2	2	4	4	3	3	3	3
15. Енергија	2	4	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
16. Оданочување	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
17. Економска и монетарна политика	1	5	1	1	1	2	2	4	4	4	4	3
18. Статистика	4	4	3	4	4	2	4	4	3	4	4	3
19. Социјална политика и вработување	1	1	1	2	1	2	1	2	2	1	3	3
20. Претпријатија и индустриска политика	2	3	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
21. Трансевропски мрежи	2	3	3	2	2	4	3	4	3	4	4	4
22. Регионална политика и координација на структурните инструменти	2	2	2	1	1	0	3	3	3	2	2	3
23. Правосудство и фундаментални права	1	1	2	2	2	0	3	3	3	3	4	2
24. Правда, слобода и безбедност	3	3	3	3	3	2	4	4	4	4	4	3
25. Наука и истражување	2	3	2	4	4	4	3	2	2	2	3	4
26. Образование и култура	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
27. Животна средина	3	2	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3
28. Заштита на потрошувачите и здравствена заштита	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3

Поглавје	Напредок						Ниво на усогласеност/подготвеност					
29. Царинска унија	2	4	3	2	3	4	4,5	4	4	4	4	4
30. Надворешни односи	3	3	2	1	1	2	4	4	3	3	3	3
31. Надворешна, безбедносна и одбранбена политика	4	4	4	5	1	2	5	5	5	5	3	3
32. Финансиска контрола	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	3	3
33. Финансиски и буџетски одредби	2	1	1	0	1	2	3	3	1	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

Оценки користени за извештаите до 2014 година:

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

Оценки за 2015 година согласно методологијата на Европската комисија

Оценка - напредок	Нумеричка вредност
Уназадување	(-5)-(-1)
Нема напредок	0
Ограничен напредок	1
Определен напредок	2
Напредок	3
Добар напредок	4
Значителен напредок	5

Оценка за подготовка	Нумеричка вредност
Не е започнато	0
Рана фаза на подготовка	1
Определено ниво на подготовка	2
Умерено ниво на подготовка	3
Добро ниво на подготовка	4
Високо ниво на подготовка	5