

## **Анализа**

# **РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПРИФАЌАЊЕ НА ЕВРОПСКИТЕ НОРМИ – ИНЕРЦИЈА ВО ЛИМБО**

**Скопје, февруари 2012 година**

*Автори: д-р Малинка Ристевска Јорданова, м-р Александар Јованоски, м-р Кристина Цуџулоска, м-р Ардита Абази, м-р Мате Ѓорѓиевски, м-р Дрилон Исени, м-р Арбенита Исмани, м-р Билјана Стојаноска*

*Институт за европска политика – ЕПИ - Скопје*

## *Содржина:*

Резиме .....	4
За нормите, инструментите и документите .....	5
Прифаќање на нормите на ЕУ во интеррегнум.....	8
Каде сме сега (анализа на НПАА – ревизија 2012 година) .....	10
<i>Концептиски прашања</i> .....	10
Акциски план?.....	11
Краток рок, среден рок .....	11
Релација со Спогодбата за стабилизација и асоцијација.....	12
Транспарентност.....	13
<i>Политички критериуми</i> .....	13
<i>Економски критериуми</i> .....	23
<i>Усвојување на acquis</i> .....	25
<i>Информирање и комуникација со јавноста</i> .....	31
Заклучоци и препораки.....	31
<i>Заклучоци</i> .....	31
<i>Препораки</i> .....	33

## Резиме

*Предмет на анализата е овогодишната ревизија на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, како индикатор за пристапот на Република Македонија кон прифаќањето на нормите на ЕУ.*

*Резултатите покажуваат дека при целосно неизвесна перспектива за членство, особено по блокадата на Грција на почетокот на преговорите, влијанието на ЕУ е мало, а трансферот на нејзините норми значително забавен. Конвергенција со нормите на ЕУ се постигнува само за прашањата кои се идентификуваат во владините политички преференци.*

*Пристапниот дијалог, преку кој Европската комисија настојува да ја одржи препораката за членство се однесува на политичките и економските критериуми. Се очекува фокус на клучни прашања на демократијата и владеењето на правото – реформите на судството, реформата на администрацијата, борбата против корупцијата, изборите, слободата на медиумите, како и функционалната пазарна економија.*

*Досегашните инструменти и механизми на Владата за прифаќање на нормите на ЕУ, вклучувајќи ја НПАА, не обезбедуваат доволна основа за пристапниот дијалог, затоа што изостанува соодветен одговор токму на клучните прашања на демократијата и владеењето на правото.*

*Анализата покажува дека трансферот на нормите се врши по инерција, без квалитативни измени, со опаѓање на транспарентноста и инклузивноста, па и техничкиот квалитет.*

*Во конкретните препораки се сугерира менување на пристапот кон прифаќањето на нормите на ЕУ.*

*Со оглед на тоа што не постои временска пресија за законодавно усогласување, како и постигнатиот степен на легислативна усогласеност, неопходно е да престане тенденцијата процесот да се техницизира.*

*Првостепено внимание треба да се посвети на легитимитетот на прифаќањето на нормите на ЕУ, преку зголемување на транспарентноста, вклученост на засегнатите субјекти, проценка на влијанието на прифаќањето на правото на ЕУ, анализа и оценка на политиките, како и на спроведување во практиката.*

*Потребно е зајакнување на централната функција на координација на политиките за интеграција на ЕУ.*

## За нормите, инструментите и документите

*Повод за овој документ е усвојувањето на петтата ревизија на Националната програма за усвојување на *acquis* на Република Македонија – НПАА ревизија 2012.*

Прифаќањето на европските норми во Македонија е процес долг колку и транзицијата. Неговата динамика и фокус значително се менуваат и осцилираат во текот на изминатите две децении, со клучно влијание на ЕУ од воспоставувањето на дипломатските односи во 1995 година, следено со Спогодбата за соработка меѓу Европските заедници и Република Македонија, во сила од 1998 година. Нормативната рамка на

Регионалниот пристап на ЕУ кон државите од Западен Балкан од 1995 година, а потоа и на Процесот на стабилизација и асоцијација од 1999 година имаат клучно влијание на динамиката на прифаќањето на *acquis*.

Инструментите во процесот на интеграција во ЕУ Република Македонија ги оформува по моделот на државите од Централна и Источна Европа. Таквиот трансфер го поттикнува и Програмата ФАРЕ во која Република Македонија учествува од 1996 до 2000 година. Програмираното приближување до законодавството на ЕУ датира од 2000 година, кога е донесена првата Програма за приближување на законодавството, додека во 2002 година е донесен Акцискиот план за исполнување на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Политички одговор на Првиот извештај од Процесот за стабилизација и асоцијација е Акцискиот план за реализација на препораките од Извештајот од 2003 година, за од 2004 до 2006 година година да се донесува Акциски план за Европското партнерство – исто така, како политички одговор на препораките од првото Европското партнерство на ЕУ за Република Македонија од 2004 година. Програмата за приближување на законодавството останува како инструмент, првенствено на легислативното преземање на европските норми.

Со поднесувањето на барањето за членство и стекнувањето на кандидатскиот статус се менува реперот за оценување на усогласеноста на Република Македонија со нормите на ЕУ. Реперот е севкупното *acquis*, а не само оние норми на ЕУ кои се екстернализирани преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација (дотогаш во извештаите именувани како „европски стандарди“). Логиката во асоцијацијата е делумна екстернализација на *acquis*, односно приближување кон законодавството на Заедницата; логиката на пристапувањето е усвојување на целото *acquis*. При приближување на законодавството, државата се обврзува постепено да преземе одделни приоритизирани делови од *acquis*. Логиката на „усвојување на *acquis*“ соодветствува на односите на држава кандидат којашто има почнато преговори.

Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) чиј нацрт е усвоен во 2006 година по стекнувањето на кандидатскиот статус, а официјално е прв пат усвоена од Владата во 2007 година имаше за цел да ја одрази новата реалност и статус во пристапниот процес. Нејзиното донесување означува концепциска промена –

целта се менува од приближување на законодавството со она на ЕУ диктирано од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (САА) до сеопфатно преземање на целото *acquis*.

Со донесувањето на првата НПАА, Република Македонија усвојувањето на правото на ЕУ амбициозно го поставува за 2010 година – консеквентно на Декларацијата со поднесувањето на барањето за членство од 2004 година.

И Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, како и повеќето други инструменти за интеграција во ЕУ се моделирани според искуството на државите кандидати од Централна и Источна Европа (ЦИЕ). Државите-кандидати обично следеле ист инструментариум за усвојување на *acquis*, поттикнати од Европската комисија. Донесувањето на Национална програма за усвојување на *acquis* (НПАА) е барање од Партнерството за пристапување.<sup>1</sup> Затоа е логично што НПАА, како одговор на Партнерството, не се однесува само на легислативното усогласување и не е исклучително правен документ, туку стратешки документ на водење на политики. Анализите на првите национални програми укажуваат на слични проблеми со кои и Македонија се соочува во прифаќањето на европските норми, но во текот на многу подолг период. На пример, анализата за Литванија констатира дека имплементацијата на НПАА била повеќе водена од Комисијата одошто од литванската влада. Истовремено, управувањето со неа од страна на Комитетот за европски интеграции било оптоварено со висок степен на формализам и ригидност, мал удел во креирањето на политиките и едноставно собирање на материјалите од министерствата.<sup>2</sup> Во Естонија на почетокот на процесот се забележува ниско ниво на квалитет на подготвените прописи, недоволна анализа на трошоците и придобивките во креирањето на политиката, отсуство на меѓусекторско стратешко мислење и на проценка на влијание на регулативата.<sup>3</sup> Програмата го губи своето значење со почетокот на преговорите.<sup>4</sup>

Академските извори се согласни дека *дека главниот поттик за усвојување на нормите на ЕУ кај државите-кандидати е членството*. Намалувањето на поттикот за членство во ЕУ го забавува реформскиот процес, па дури се појавуваат и реверзибилни тенденции.<sup>5</sup> Кредибилитетот на понудата на членство има решавачко влијание на транспонирањето, а *трансферот на нормите значително се интензивира со почетокот на преговорите*. Во отсуство на таквиот поттик и на пристапната

---

<sup>1</sup> На пример Партнерство за пристапување за Чешката Република: 98/267/EC: Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Czech Republic, Official Journal L 121 , 23/04/1998 P. 0041 – 0045, 1999/858/EC: Council Decision of 6 December 1999 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Czech Republic, Official Journal L 335 , 28/12/1999 P. 0055 – 0060.

<sup>2</sup> Vitalis Nakrošis, “Assessing governmental capabilities to manage European Affairs”, The case of Lithuania во *The Road to the European Union*, ed. by Vello Pettai and Jan Zielonka, Vol. 2 Estonia, Latvia and Lithuania, Manchester University Press, 2003.

<sup>3</sup> Külli Viks and Tiina Randma Liiv, “Facing the Challenges of EU Accession, Development of Accession Structures in Estonia, *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, Vol. 8. Issue 1, 2005, стр. 28.

<sup>4</sup> Radoslaw Zubek, “Complying with Transposition Commitments in Poland: Colective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes”, *West European Politics*, Vol 28, No. 3, 2005, стр 604.

<sup>5</sup> Walter Mattli and Thomas Plümpner, The Internal Value of External Options: How the EU Shapes the Scope of Regulatory Reforms in Central and Eastern Europe, *European Union Politics*, Vol. 5, No. 3, 2004, стр. 325.

условеност, „извозот на правилата на ЕУ би бил ограничен, неизедначен и бавен“.<sup>6</sup> При перспектива на членство, калкулациите на добивките и загубите во поединечни области губат значење и можат да влијаат само на динамиката на усвојувањето. Истражувањата покажуваат дека ниту легитимитетот на правилата на страна на ЕУ нема влијание при извесна перспектива за членство.<sup>7</sup> Заради стекнување со членство, државите-кандидати прифаќаат и правила чијашто легитимност не ја препознаваат.<sup>8</sup> Меѓутоа, тоа има влијание на одржливоста, а резултира и со формално усвојување на нормите коишто, во практиката, се игнорираат или се применуваат на несоодветен начин.<sup>9</sup>

Трансферот на нормите на ЕУ во државите од Западен Балкан се одвива во различен контекст, содржан во Стратегијата за проширување. Меѓу другите фактори, натамошното одвојување на статусите „потенцијален кандидат“, „кандидат“, „држава пристапничка“ со Стратегијата за проширување од 2006 година доведуваат до ситуација на несигурност и нејасност во поглед на обврските кон *acquis*, особено имајќи го предвид факторот време.

За разлика од Пристапното партнерство за државите од ЦИЕ, Европското односно Пристапното партнерство за државите од ПСА не ја поставува НПАА како барање за национален одговор на Партнерството, туку бара Акциски план, со очекуван поголем фокус на политичките критериуми, кој е многу посилно изразен во европските односно пристапните партнерства за државите од Западен Балкан одошто за државите од ЦИЕ.<sup>10</sup> Покрај воведувањето одредници во преговорите (Хрватска), се воведуваат и одредници за почнување преговори. „Главните приоритети“ содржани како новина во европските односно пристапните партнерства од 2008 набргу ќе се протолкуваат како одредници за почеток на преговорите за Република Македонија. Покрај тоа, условите за членство кои во минатиот бран на проширување биле актуелни во текот на пристапувањето, сега се поставуваат во поранешни фази од процесот или како одредници пред преговорите.

Европското партнерство од 2008 година е последното објавено партнерство за државите од Западен Балкан. Имајќи предвид дека краткорочните приоритети во рамките на Партнерството се определени на 1-2 години, а среднорочните на 3-4 години, логично беше да се очекува донесување нов таков документ на почетокот на 2012 година. Неговото отсуство може да се протолкува како показател за ниското ниво на поттик за членство од страна на европските институции, но едновременно може да биде протолкувано и како резултат на сè уште нереализираните приоритети од 2008

---

<sup>6</sup> Frank Schimmelfenning and Ulrich Sedelmeir (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005, стр. 221.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid., стр. 220.

<sup>9</sup> Karen E. Smith, “EU Membership Conditionality” во Marise Cremona (ed.) *The Enlargement of the European Union*, Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, 2003, стр. 119.

<sup>10</sup> Од сегашните кандидати и држави во процесот на ПСА, Турција и Хрватска донесуваат НПАА, Србија – Национална програма за интеграција, од која само законодавниот дел се ажурира секоја година, Црна Гора – Акциски план за проведување на препораките од Мислењето на ЕК.

година. Најреална би била оценката дека и двата фактори придонесуваат за „прескокнувањето“ на овој документ оваа година.

Дополнителен политички одговор на Партнерството од 2008 година во Република Македонија е Акцискиот план за реализација на одредниците за почеток на преговорите од март 2008 година. Во 2009 година донесена е Скицата за реализација на препораките од Извештајот, повторно изразувајќи ја политичката посветеност. Исполнувањето на одредниците на задоволнително ниво беше основа за препораката за членство од 2009 година (откако во 2008 година беше додадена одредницата за демократско спроведување на изборите).

Кусата ретроспектива на инструментите на прифаќањето на европските норми во Република Македонија покажува постојано лавирање на фокусот меѓу политичките критериуми и усвојувањето на *acquis*, на кое главно се гледа како на апроксимација на законите. Присутно е настојувањето НПАА главно да се толкува како претежно технички инструмент за легислативно усогласување, а да се бараат и од Европската унија да се очекуваат други дополнителни инструменти за поттикнување на усогласеноста во политичките критериуми. Ваквиот став и сè поголемото подвојување на различните аспекти на процесот се спротивни на тенденциите на консолидирање на правото на Европската унија, кое во меѓувреме еволуираше во единствен корпус, кој ги вклучува и фундаменталните права, така што всушност Копенхагенскиот политички критериум во голем дел е инкорпориран во *acquis*.<sup>11</sup>

Правна основа за обврските за преземање на *acquis* во Република Македонија и натаму претставува Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Имајќи предвид дека е блокирано и започнувањето на втората фаза од Спогодбата, би можело да се толкува дека стриктна правна основа на меѓусебните односи претставуваат обврските од првата фаза од ССА. Меѓутоа, ваквото толкување целосно ја игнорира суштината на ССА, во која политичката условеност е вградена како „суштествен елемент“<sup>12</sup>.

## Прифаќање на нормите на ЕУ во интересенум

Се поставува прашањето – која е функцијата на НПАА во ваквиот интересенум помеѓу прва фаза од ССА и преговори за членство? Логичниот одговор би бил дека таа го изразува стратешкиот приоритет на Владата односно на државата за членство во ЕУ. Со други зборови, дека независно од пролонгираните перспективи за членство кои сега се протегаат на најмалку една деценија, Република Македонија, заради сопствените реформски цели и идентификацијата на програмските определби на Владата со реформите поврзани со пристапувањето, ќе ги прифаќа европските норми. Конечно како држава која поднела барање за членство и има статус на кандидат, Република Македонија ја декларирала подготвеноста да го прифати *acquis*. Затоа, усвојувањето на

<sup>11</sup> Факт е дека и претходно, човековите права и слободи, со јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата беа промовирани во основен принцип на правото на ЕУ.

<sup>12</sup> Noutcheva, Gergana and Michael Emerson. “Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation” “Promoting Democracy and the Rule of Law: EU and US Strategies and Instruments”, conference of the Center for Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford University, 4-5 October 2004.



*acquis* останува реперот за прифаќањето на нормите на ЕУ има концепциски импликации врз целиот процес.

ЕУ и понатаму ќе влијае на процесот прифаќање на нормите, преку два значајни фактори кои се во нејзини раце: временската димензија и поставувањето на агендата.<sup>13</sup>

Повторувајќи ја препораката за членство по трет пат, во Извештајот за напредокот на РМ за 2011 година, Европската комисија наведе дека земјата “значително продолжува да ги исполнува политичките критериуми” за членство во ЕУ.<sup>14</sup> Меѓутоа, истовремено порача дека „препораката не е впишана во камен“.<sup>15</sup> Загрижувачките констатации од Европската комисија за бавното темпо на реформите и уште позагрижувачките изјави за можноста од губење на препораката за преговори, уште повеќе го зајакнуваат фокусот врз политичките критериуми.

Пристапниот дијалог, најавен уште во април минатата година, се концентрира на некои од главните приоритети од 2008 година, со додавање на нов приоритет – слободата на медиумите. Во отсуство на главниот инструмент за поттик - перспективата за членство и при блокиран почеток на преговорите, на најавениот Пристапен дијалог, според наше мислење, треба да се гледа како на модус за одржување на препораката за членство, како и за засилување на сега намаленото влијание на европските институции врз политичките процеси во Република Македонија.

Се препознаваат клучни точки во пристапниот дијалог во 2012 година:

1. Слобода на медиумите;
2. Напредок во областа на владеење на правото и детална анализа на постигнатите резултати во рамки на Поглавје 23 – Правосудство и фундаментални права и Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност;
3. Реформа на јавната администрација;
4. Спроведувањето на препораките на ОБСЕ/ОДИХР за изборниот процес

Европската комисија ги означила локалните избори во 2013 година како краен датум за конкретизирање на активностите во оваа област;

5. Добивање на статус на ‘функционална пазарна економија.’

ЕК најави дека надлежниот генерален директорат на Комисијата ќе подготви првична анализа врз која ќе се одвиваат понатамошните разговори.

Се очекува високо ниво на политички дијалог помеѓу собраниските партии за стратешките интереси на земјата, донесување на изборно законодавство кое обезбедува фер и демократски избори, независен правосуден систем и деполитизирана јавна администрација, како и реформа на полицијата. Како што Европската унија има потенцирано уште од 2005 година кога Република Македонија се стекна со

---

<sup>13</sup> Heather Grabbe, “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, Journal of European Public Policy, Vol. 8, Issue 6, 2001.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_conclusions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_conclusions_en.pdf)

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/fule\\_speech\\_12\\_oct\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/fule_speech_12_oct_2011_en.pdf)

кандидатски статус, спроведувањето на Охридскиот рамковен договор и одржувањето на добри меѓуетнички односи базирани врз разбирање и взаемна доверба останува клучен сегмент во интегрирањето на Република Македонија во ЕУ.

## **Каде сме сега (анализа на НПАА – ревизија 2012 година)**

Во оваа анализа наша претпоставка е дека документот Национална програма за усвојување на правото на ЕУ е индикатор за односот кон, како и капацитетот на Република Македонија за прифаќањето на нормите на ЕУ.

Анализата на НПАА беше извршена со квантитативни и квалитативни методи. Применетиот квантитативен метод беше анализа на содржината, додека дополнителна квалитативна анализа беше направена на сите поглавја, на ниво на подрачје (вкупно 126 подрачја) од следниве аспекти: усогласеност со препораките од извештајот; конзистентност со политичките преференци (Програмата на Владата), начин на преземање на нормите, видови на опфатени активности, и внатрешна конзистентност на документот (наративен дел, леигслативен анекс, матрица).

Целта на анализата беше да се согледа нивото на конвергенција на предвидените активности со ЕУ агендата, нивото на конвергенција меѓу ЕУ агендата и програмата на Владата, како и да се процени соодветноста на предвидените активности со барањата на процесот.

Анализата на различните критериуми се одвиваше по специфични постапки, со оглед на разликите во нивната структура и содржината.

Презентираните наоди се главно концентрирани на недостатоците, со цел да се даде конструктивен придонес.

### ***Концепсиски прашања***

**Националната програма не ги содржи нејзините клучни претпоставки – основната политички премиси, како и временска рамка. Уште помалку е јасно со кои ресурси ќе се одвива прифаќањето на нормите на ЕУ.**

Основните политички декларации отсутнуваат од НПАА. Тие се содржани во Програмата на Владата, која интеграцијата во ЕУ и НАТО ги поставува како стратешки цели, а посебно ги разработува во одредени владини проекти. Интеграцијата во НАТО и ЕУ се јавуваат како еден од клучните пет приоритети на Владата за периодот 2011-2015. Ова не претставува само декларативно или реторичко прашање, кога во практиката е доведена во прашање политичката волја за реформи поврзани со ЕУ, особено ако се има предвид оценката на ЕК за „загрижувачките тенденции“ по однос на клучните прашања на демократизацијата и транзицијата

За разлика од претходните ревизии на НПАА, оваа ревизија не содржи анекс за институционални капацитети, ниту за финансиски ангажираните ресурси (или пак таквите документи не се достапни на јавноста).

## Акциски план?

НПАА не ги содржи основните пораки и премиси за одвивањето на Пристапниот дијалог. Затоа, останува отворено прашањето дали НПАА ревизија 2012 година е единствен одговор на барањето од Партнерството за пристапување за акциски план. Дали се планира донесување и на други документи, како што беше најавуваниот Акциски план? Не е спорно дека НПАА би била доволен и соодветен инструмент на ова барање, доколку нејзината содржина соодветствува на очекувањата. Но, потребно е јавноста да знае дали, покрај наведените во НПАА, се планираат и други мерки за прифаќање на нормите на ЕУ, особено приоритетните прашања од политичките и економските критериуми.

## Краток рок, среден рок

Што е кусорочен, а што среднорочен приоритет? Во мислењето за барањето за членство Европската комисија го определува кусиот рок на период од 1-2, а средниот рок на четири до пет години. Според Партнерството за пристапување, кусорочните приоритети се определени на една до две, а среднорочните на три до четири години.<sup>16</sup> Имајќи предвид дека НПАА е одговор на Партнерството за пристапување, логично е кусиот рок да биде 2012-2013 година, а средниот до 2014-2015 година. Меѓутоа, тоа не е случај. Во самиот текст на документот, видливо е дека кусиот рок се однесува на 2012 година, додека средниот рок го опфаќа периодот 2013-2014 година.<sup>17</sup> Легислативниот анекс и во самиот наслов укажува дека опфаќа акти кои ќе се донесат во периодот 2012-2014 година. Оттаму, може имплицитно да се заклучи дека како кус рок се третира една година – 2012, а како среден рок - 2013, односно 2014 година. Дали ваквиот пристап значи повисоко ниво на амбициозност? По наше мислење – не. Напротив, се чини дека ваквиот пристап е израз на недостатокот на визија и капацитет за тоа како понатаму ќе се води процесот на прифаќање на нормите на ЕУ.

Покрај тоа, не се прецизни и следливи информациите за тоа кои национални акти во кои веќе е транспонирано право на ЕУ или се планира транспонирање ќе се применуваат по пристапувањето во ЕУ.<sup>18</sup> Овој значаен аспект треба посебно да се има предвид, со оглед на тоа што зачести практиката на донесување акти во кои се транспонира правото на ЕУ, но нивната примена се предвидува по пристапувањето. Не ја спориме легитимноста на ваквата практика, туку нејзината транспарентност, па и рационалноста, особено во случаите кога се имплементираат регулативи, кои непосредно се применуваат по членството.

---

<sup>16</sup> При тоа, беше оценето дека Република Македонија, освен во поглавјето животна средина може да го преземе *acquis* на среден рок.

<sup>17</sup> 2013 изрично се споменува на стр. 89, 90, 91, 98, 133, 159, 228, 422, 433, 442, 486, додека 2013-2014 година изрично се споменуваат на стр. 130, 144, 150, 169, 180, 197, 230, 232, 234, 293, 400, 431, 512, 514..

<sup>18</sup> На пример: Закон за европски економски интересни групи во кој се транспонира Регулацијата 31985R2137 за Европски економски интересни групи; определбите содржани во наративниот дел за услуги – каде што се наведува дека со Законот за услуги и со реализацијата на Акцискиот план „ќе се обезбеди слободата на правото на основање и на давање на услуги по пристапувањето во ЕУ“, како и дека „постапката за издавање на дозволи за машиновозачи Управата за сигурност во железничкиот систем ќе ја спроведува по пристапувањето на Република Македонија во ЕУ“, итн.

Во некои поглавја, односно подрачја е направена целосна конфузија со временските димензии. Така, во Поглавјето 28. Заштита на потрошувачи (стр. 461, стр. 462) 2011 година е определена како кусорочен приоритет, а 2012 година како среднорочен приоритет; додека во Поглавјето 32. Финансиска контрола, подрачје Заштита на финансиските интереси на ЕУ 2012-2013 година е утврдено како среднорочен приоритет.

### **Релација со Спогодбата за стабилизација и асоцијација**

Спогодбата за стабилизација и асоцијација фигурира „попатно“ во НПАА. Сепак, содржана е клучна политичка проценка во поглавјето 4. Слободно движење на капиталот, според која „Во текот на 2012 година се очекува Република Македонија да влезе во втората фаза од ССА“.<sup>19</sup> Секако дека би била добра вест доколку ваквото очекување се заснова на познати претпоставки, односно реални очекувања дека Грција ќе престане да го блокира влезот во втората фаза на Спогодбата. Но, многу поверојатно е дека се работи за инерција. Наместо ваквото „срамежливо“ очекување, би било сосема очекувано и легитимно, повикувајќи се на политичкиот и правниот кредибилитет на Процесот на стабилизација и асоцијација, односно на Спогодбата, во ваков документ да изрази јасен политички став дека Република Македонија ќе инсистира на отворање на втората фаза, за што има целосна поддршка од Парламентот. Конечно, точно е дека документот е, пред сè, за „домашна употреба“, но не смее да се запостави фактот дека тој произлегува како обврска од Партнерството за пристапување и е документ што се следи од институците на Европската унија и нејзините земји членки, кон кои, исто така, се праќа одредена порака. Со ваквата формулација и позиционирање на ставот за втората фаза од ССА македонската порака е, во најмала рака – неконзистентна.

Освен во Поглавјето 4. Слободно движење на капиталот, во кое обврските се конкретно и директно поврзани со ССА, Спогодбата се споменува само во уште две поглавја на НПАА, главно кадешто произлегуваат обврски од протоколите кон ССА: во Поглавјето 20. Претпријатија и индустриска политика – во контекст на исполнувањето на обврската за спроведување на Програмата за реструктурирање на челичната индустрија и во Поглавјето 29. Царинска Унија.

Во однос на преговорите за склучување на протокол за оцена на сообразност на производите (Поглавје 1: Слободно движење на стоки), во НПАА е напоменато е дека текстот на Протоколот ЕК го доставила до Република Македонија во февруари 2010 година, а како краткорочен приоритет е наведено дека се очекува до крајот на 2012 година да завршат преговорите за Протоколот. Преговорите траат веќе неколку години, а склучувањето на Протоколот постојано се одложува. Интерес е на Република Македонија преговорите што побрзо да завршат затоа што Протоколот треба да обезбеди полесен пристап до производите од неколку индустриски гранки на европскиот пазар. Познато е дека се направени повеќе измени на законските прописи токму со цел да се исполнат потребните услови за склучување на Протоколот. Треба да

---

<sup>19</sup> НПАА Ревизија 2012, стр. 96.

биде јасно дали причините за одолговлекување на протоколот се технички или политички.

### **Транспарентност**

Нема податоци за консултативен процес во текот на подготовка на документот, како ни за вклученоста на заинтересираните субјекти во работните групи за усвојување на правото на ЕУ и подготовка на преговарачки позиции.

НПАА легислатива како јавно достапна база на податоци за усвојувањето на правото на ЕУ овозможува преглед на националните акти кои се донесени или се предвидени за усогласување со *acquis*, но не и преглед на ЕУ актите кои се транспонирани во македонското законодавство (познато како насока ЕУ-МК), која е единствено применлива во преговори и според која всушност се структурирани постојните извештаи на ЕК за напредокот на Република Македонија.<sup>20</sup> Покрај тоа, не постои можност за генерирање извештаи, така што практично не може да се добие увид за степенот на усогласеноста.

### **Политички критериуми**

Во оваа анализа фокусот е на приоритетните области кои ќе бидат третираны во рамки на пристапниот дијалог помеѓу Република Македонија и Европската унија.

Анализата покажува дека во делот Демократија и владеење на правото од 45 планирани активности, триесет мерки се во директна корелација со препораките од Извештајот на ЕК, 13 делумно кореспондираат, додека две немаат директна врска со Извештајот, што укажува на релативно висок степен на кореспонденција во поглед на третираните прашања. Меѓутоа, анализата на содржината покажува дека не се планираат суштински мерки за измени на постојната состојба: 24 се однесуваат за обезбедување на континуитет, 8 се од декларативен карактер, 2 се од извештаен карактер, додека само 7 предвидуваат содржински мерки. Во поглед на корелацијата со Програмата за работа на Владата за 2011-2015 година, 26 мерки немаат поврзаност со Програмата, 11 имаат сличност со одредени приоритети, додека 8 се директно поврзани. Тоа укажува дека нивото на конвергенција е ниско. Четириесет и една мерка не е поврзана со донесување/измени на легислативен акт, две делумно кореспондираат, додека две мерки се директно поврзани со легислативна активност. Во принцип, мерките што се преземаат во политичките критериуми не мора да се поврзани со легислативна активност, така што ова само по себе не е негативен индикатор. Од вкупно 45 мерки, 31 се директно поврзани со матрицата на активности, 8 делумно, додека 6 мерки немаат конзистентност со матрицата.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> <http://npaa.sep.gov.mk/npaa/home.aspx>

<sup>21</sup> Самиот термин „владеење на правото“ во НПАА се појавува два пати - во насловот на поткритериумот „Демократија и владеење на правото“ и во насловот VI. Информирање и комуникација со јавноста, поднаслов Кампањи: „Владеење на правото во РМ“ - кампања за промотивни и дебатни активности на тема владеење на правото, ЕУ стандарди, предизвици и очекувани резултати“.

Слични се резултатите и од анализата на содржината на насловот Човекови права и заштита на заедниците кои не се во мнозинство. Од вкупно 30 активности предвидени во НПАА 15 обезбедуваат континуитет на веќе отпочнати активности, 5 се декларативни додека 4 опишуваат тековна состојба, а 6 активности се од содржински карактер. Во однос на Извештајот на ЕК за напредокот на РМ за 2011, 20 директно кореспондираат на препорака, 6 делумно, додека 4 не се поврзани со Извештајот. Седумнаесет мерки немаат поврзаност со Програмата за работа на Владата за 2011-2015 година, додека 13 се директно или делумно поврзани со приоритетите на Програмата. Од 30 активности, една активност е директно поврзана со легислативен анекс. 26 активности се поврзани со матрицата за реализација на НПАА.

По однос на регионалните прашања и меѓународните обврски, НПАА предвидува 16 активности. 14 имаат за цел обезбедување на континуитет на веќе утврдените мерки, додека 2 се од декларативен карактер. Единаесет се директно поврзани со Извештајот на ЕК за напредокот на РМ за 2011 година, додека 5 активности се пошироко поврзани со работата на Министерството за надворешни работи во делот на билатерални односи. Од 16 мерки, 14 се директно или делумно поврзани со Програмата за работа на Владата. 14 мерки кореспондираат со Матрицата на активности за реализација на НПАА.

Во легислативниот анекс се содржани акти, кои не се содржани во текстот на НПАА.

## *Демократија и владеење на правото*

### *Избори*

НПАА во делот на реформата на изборниот процес делумно предвидува активности за спроведување на препораките на Европската комисија. Поголем број од мерките содржани во наративниот дел се од информативен карактер за активностите на надлежните институции за спроведување на препораките на ОБСЕ/ОДИХР за локалните и претседателските избори од 2009 година. Во последниот извештај од 2011 година се укажува на потребата од целосно спроведување на препораките на ОБСЕ/ОДИХР. Особено се очекува напредок во ревизијата на гласачкиот список за кој сè уште се смета дека не е соодветен на бројот на населението во Република Македонија. Европската комисија анализира дека последните измени на законот не се донесени во согласност со најдобрите практики на ЕУ, додека, пак, НПАА ја игнорира оваа забелешка и ја нуди само констатацијата дека Изборниот законик е во согласност со меѓународните стандарди и препораките на Венецијанската комисија. Заплашувањето во текот на изборниот процес беше наведено како клучно по завршувањето на локалните и претседателските избори во 2009. Во 2011 година, Извештајот ги наведува извештаите на ОБСЕ за „уверливи тврдења“ дека постои „притисок на јавната администрација во изборниот процес“, како и „недоволна одвоеност меѓу државата и партијата“. Во НПАА не се наведуваат мерки за надминување на овие состојби. Изостанува анализа на конкретните препораки кои треба да се пресликаат во изборното законодавство и практика. Се наведува дека допрва ќе се пристапи кон анализа на препораките на ОБСЕ/ОДИХР за изборите од



2011 година, како и формирање Управувачки одбор. Одборот е веќе формиран и тоа со претставници на меѓународната заедница, што ја покажува недовербата во капацитетот на институциите на државата сами да обезбедат еден од основните демократски постулати.

Прашањето на изборите ќе се следи во рамките на пристапниот дијалог помеѓу РМ и ЕУ.

### ***Собрание***

Делот во НПАА што се однесува на работата на Собранието, како и одржувањето на сеопфатен политичкиот дијалог што воедно претставува клучен приоритет од Партнерството за пристапување не е воопшто ревидиран од НПАА 2009 година, со исклучок на активностите кои се однесуваат на воспоставувањето на новиот Парламентарен институт и неговата функционалност. Во НПАА 2012 година се планираат активности со кои се укажува на континуитет во работата на Собранието, но не се предвидува рамка за понатамошно унапредување на политичкиот дијалог, како и понатамошни механизми за унапредување на надзорот на Собранието врз работата на извршната власт. Надзорната улога на собраниските комисии останува и понатаму да биде критикувана од страна на ЕК. НПАА предвидува донесување на Етички кодекс за пратениците во Собранието, но не наведува кои цели се планираат да бидат достигнати со донесувањето на таков кодекс.

НПАА не содржи ниту декларативни изјави за унапредување на политичкиот дијалог кои ќе ги имаат предвид критичките констатации на ЕК дека Амандманите на Уставот, Изборниот законик и Законот за лустрација беа донесени без присуство на опозицијата, практика во Собранието што придонесе политичкиот дијалог да стане дел од клучните приоритети во Партнерството за пристапување од 2008 година. Европската комисија дава позитивен осврт за работата на Националниот совет за евроинтеграции по однос на дискусијата за прашањата поврзани со европската агенда на РМ, како и зголемување на обемот на работата на Комитетот за односи помеѓу заедниците. Сепак, НПАА не предвидува механизми за посеопфатна дебата за прашањата кои влијаат врз унапредувањето на меѓуетничките односи.

Матрицата на активности е конзистентна со наративниот дел, но ако се направи споредба со претходните три ревизии се поставува прашањето дали овој дел е воопшто ревидиран за да содејствува со препораките на ЕК во изминативе три извештаи.

### ***Влада***

Самата НПАА која не содржи административни и буџетски импликации илустрира дека не е реагирано на една од критиките на Извештајот - отсуството на буџетските импликации и планот за вработување во НПАА.

НПАА не вклучува механизми за обезбедување поредовно следење на реализацијата на Програмата за децентрализација. Преку поднесување на годишен извештај за следење на Програмата не се постигнува целта за унапредување на процесот на координација на институциите, кој вооедно сè уште не е на задоволително ниво. Покрај тоа, не се содржани активности за следење на спроведувањето на новиот

закон со кој се дава државното градежно земјиште во сопственост на општините. Инаку, со оваа мерка се надмина една од клучните поодамнешни сугестии на ЕК за пренесување на инженерциите врз неизграденото државно земјиште во општините на самите општини. Активностите за децентрализација главно кореспондираат со предвидените во Програмата на Владата.

Во поглед на реформите за подигнување на административниот и фискален капацитет и пристап до блок дотациите со цел реализација на надлежностите на општините во образованието, социјалната заштита и културата, во НПАА се прави врска со владиниот проект согласно Програмата на ВРМ за зголемувањето на капацитетот на локалните власти преку поддршка на општините за зајакнување на административниот и фискален капацитет и полесен пристап до блок дотациите за општините кои не се во втората фаза од процесот на фискалната децентрализација. НПАА исто така предвидува и полиберални услови за задолжување на општините за финансирање на инвестиционите проекти преку владиниот проект „Општински обврзници“, со кој општините ќе обезбедат финансиски средства за капитални проекти (2011-континуирано).

Освен декларативната заложба во НПАА за продолжување на реформите во насока на подобрување на административниот и финансиски капацитет на општините не се предвидени мерки кои ќе го гарантираат начелото на поправична и транспарентна распределба на јавните финансии, како и мерки во врска со наодите од Државниот завод за ревизија за многубројните недоследности кај Министерството за локална самоуправа во примената на правилата за финансиска контрола и правилата за јавни набавки.

### *Реформа на јавната администрација<sup>22</sup>*

**Мерките предвидени за реформата на јавната администрација во НПАА не се соодветен одговор за клучните констатирани недостатоци кои произлегуваат од нејзината политизација и препораките на ЕК да се гарантира транспарентност, професионалност и независност на јавната администрација.**

Сериозните институционални прекројувања во надлежностите за јавна администрација последниве години не доведоа до унапредување на состојбите, ниту пак видливо политичко водство на реформата, и покрај декларативните заложби. Не се добива слика ни за тоа како Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) ќе се справи со сериозните предизвици, откако, покрај надлежноста за администрацијата доби и нова надлежност за подготовките на проценка на влијанието на регулативата, имајќи ги при тоа предвид забелешките на ЕК за недостаток на капацитети. Главно, се предвидува континуитет во вршењето на функциите на надлежните институции на Генералниот секретаријат на Владата и Агенцијата на администрација, покрај МИОА.

ЕК констатира дека на досегашните законски измени им недостасува „стратешки пристап“. Како одговор се предвидува спроведување анализа за законите за државна и јавна администрација. Секако дека анализа е неопходна, откако бројните

---

<sup>22</sup> Забелешките се однесуваат и на Насловот IV на НПАА “Административни капацитети“.



измени од самиот почеток на реформата на јавната администрација при крајот на деведесеттите години, не доведоа до саканиот резултат – професионална администрација со капацитет да биде дел од Европскиот административен простор. Сугерираме анализата да биде предмет на поширока дебата во политичката, експертската и пошироката јавност.

Не се третирали забелешките од Извештајот кои се однесуваат на сложените воведени процедури на принципот „молчењето е одобрување“. Покрај тоа, не се третирали ни забелешките за управната постапка воопшто и препораката за донесување нов закон за управната постапка.

Делот за јавна администрација на НПАА содржи и неколку проекти (национални или поддржани од странски донатори) – граѓански дневник, едношалтерски систем во администрацијата, како и проектот „Создавање на администрација со која се управува на база на компетенции и е ориентирана кон изведбата на вработените“. Овие проекти треба да се вградат во стратешки пристап кон реформата на јавната администрација за да покажат резултати.

Не се содржани мерки за препораките за подобрување на стратешкото планирање, финансиското управување и финансиската контрола (според укажувањата на Државниот завод за ревизија), несистематското користење на проценката на влијанието на регулативата.<sup>23</sup> Не се третирали ниту критиките за квалитетот на легислативата, како и за пристапот до информации, особено оние поврзани со јавната потрошувачка.

Преземена е обврска регистрот на јавни службеници да биде оперативен во 2012 година.

Како дел од пристапниот дијалог и предмет на разгледување на посебната група за јавна администрација во рамките на Комитетот за стабилизација и асоцијација, реформата на јавната администрација ќе биде едно од клучните прашања во интегративниот процес. Постапките содржани во НПАА нема да претставуваат доволна основа за овој дијалог.

### ***Реформа на полицијата***

Реформата на полицијата, клучен приоритет од Партнерството за пристапување, е повторно детално следена од страна на ЕК, особено по зголемениот број на поплаки за прекумерна употреба на сила и злоупотреба на службените овластувања од страна на полициските сили. НПАА не предвидува активности за воспоставување на независен надзор врз Секторот за внатрешна контрола на МВР. Останува клучен предизвик владините изјави за професионална и граѓански ориентирана полициска служба да бидат спроведени во практиката. НПАА не предвидува активности за спроведување на препораките за отстранување на злоупотребата на сила особено против малолетни лица и припадниците на ромската заедница.

---

<sup>23</sup> Мерки во врска со проценката на влијанието на регулативата се содржани во Делот за економските критериуми.

Во поглед на обуката на припадниците на полиција, што претставува клучен сегмент во професионализацијата на полициските службеници, НПАА би требало да вклучи активности за сеопфатна анализа на досегашните резултати и недостатоци на тековната стратегија, како основа за унапредување на системот на обука во Министерството за внатрешни работи во новата Стратегија.

Во целина, делот во НПАА што се однесува за реформата на полицијата делумно кореспондира со наодите од Извештајот за напредокот за 2011 година.

### **Правосудство**

По сериозните критики на ЕК за спроведувањето на реформата на правосудството во последните два извештаи за напредокот, оваа година реформата се става во рамки на пристапниот дијалог помеѓу РМ и ЕУ. НПАА само делумно нуди рамка за надминување на препораките од Извештајот.

Иако со донесувањето на новиот Закон за судски буџет се прави исчекор во воспоставувањето на финансиска рамка за функционирање на правосудниот систем, сепак до достигнувањето од 0.8% од БДП за финансирање на судството преостануваат уште 4 години што може да резултира со несоодветно функционирање на одреден број судски институции. Со оглед на фактот што голем број на проекти во рамки на правосудството беа и се финансирани од странски донатори, останува прашањето на одржливост и функционалност на одреден број на институции. Како пример може да се посочи Академијата за обука на судии и обвинители која почнува да се соочува со недостаток на простор поради зголемениот број на обуки и посетители. Во тој контекст и посветеноста на Владата преку кофинансирање или зголемување на финансиските средства за непречено функционирање на институциите во рамки на правосудството претставува клучен предизвик. НПАА не нуди стратешка рамка за тоа како Владата планира да го надмине овој предизвик на среднорочен план.

Делот на НПАА што се однесува на известувањето на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за активностите во поглед на изборот и разрешувањето на судиите и јавните обвинители, за јавните седници за расправа по претставките и поплаките од граѓаните и правните лица за работата на судиите и јавните обвинители, како и известувањето за постапките за нестручно и несовесно работење и дисциплинска одговорност на судиите и јавните обвинители се несоодветни за НПАА имајќи предвид дека се набројуваат уставни надлежности на две тела врз кои се заснова работата на судската власт. Останува прашање кого ќе известуваат Судскиот совет и Советот на јавни обвинители.

И покрај забелешките за критериумите за оценување на работата на судиите, НПАА не превидува нивна ревизија со цел намалување на ризикот од негативни последици врз работата на судиите, особено во нивната независност во донесувањето на одлуките. Критериумите по кои се оценува работата на судиите и јавните обвинители и понатаму ќе претставуваат тема на интерес.

НПАА нуди опис за тековната состојба за вработувањата на дипломираните кандидати од Академијата за судии и јавни обвинители, без да понуди рамка за вработување на преостанатите (20) кандидати од претходните три генерации.

Општо, во однос на судството, НПАА Ревизијата 2012 не нуди целосна рамка за надминување на постојните проблеми во реформата на судството.

Матрицата на активности е поделена во рамки на политичките критериуми и Поглавјето 23 – Правосудство и фундаментални права што обезбедува следење на реализацијата на активностите утврдени во наративниот дел.

### ***Борба против корупцијата***

Останува отворено прашањето дали со последните и планираните измени на Законот за финансирање на политичките партии со цел реализација на сите ГРЕКО препораки од Третиот круг на евалуација, особено инкриминацијата и транспарентноста на финансирањето, ќе има промени и во практиката. Ваквата скепса произлегува од фактот што овој закон претрпе повеќе измени, а сепак неговото спроведување останува проблем.

Инаку, оваа активност е вклучена и во Програмата за работа на ВРМ („*ќе се реализираат препораките на ГРЕКО за Република Македонија од третиот круг на евалуација*“), како и бројни други активности. Дури, Програмата на Владата е подетална во поглед на корупцијата од НПАА.

Очекувањата се зголемуваат од една од значајните државни институции - Државниот завод за ревизија, која според измените на Законот за финансирање на политичките партии доби нови надлежности за надзор над материјално-финансиското работење на политичките партии, овластување да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдување на неправилностите, како и за вршење ревизии на политичките партии од аспект на спроведување на препораките.

И покрај тоа што НПАА предвидува навидум мерки за системска проверка на изјавите за судир на интереси, сепак треба да се пристапи кон дополнителна анализа на недостатоците во правната рамка, како и соодветни измени на законодавството за проверка на изјавите за судир на интереси, како и анкетните листови. Системот сè уште не е во согласност со најдобрите ЕУ практики и треба дополнително да се унапредува. НПАА не укажува на начините за унапредување на системот на среднорочен план.

НПАА предвидува измени на Законот за следење на комуникациите кои се однесуваат на овластувањето на министерот за внатрешни работи во следењето на комуникациите, иако не наведува конкретно какви ќе бидат измените. Прашањето на улогата на министерот за внатрешни работи во следењето на комуникациите е актуелно повеќе години, а неговата суштина е избегнување какво и да е политичко мешање во оваа осетлива област.

НПАА не нуди активности за надминување на неколку клучни забелешки и препораки од Извештајот на ЕК во областа на борбата против корупцијата:

- Незадоволителна транспарентност на јавните расходи и измени на Законот за пристап до информации од јавен карактер согласно најдобрите ЕУ практики.

Поттик за оваа забелешка е фактот што кривичните пријави за злоупотреба на јавни средства од 2009 и 2010 не се преточени во конкретни пресуди;

- Зајакнување на механизмите на внатрешна контрола во јавната администрација;
- Понатамошно унапредување на институционалните, финансиските и човечките капацитети на Државната комисија за спречување на корупцијата, Одделението за антикорупција во Одделот за организиран криминал во МВР и Основното јавно обвинителство за борба против организираниот криминал и корупцијата; зајакнување на меѓуинституционалната соработка за спроведување на владините политики;
- Потребата од сеопфатна анализа на типот и видот на корупција, како и зајакнување на капацитетите за борба против корупцијата на локално ниво, особено ситната корупција.

Борбата против корупцијата ќе се следи во рамки на пристапниот дијалог помеѓу Република Македонија и Европската унија.

Ревизијата на НПАА 2012 делумно ги опфаќа препораките од Извештајот за напредокот на РМ за 2011 година. Матрицата на активности го пресликува наративниот дел.

**Ако интегрално се согледа ревизијата на НПАА 2012 во делот на Демократија и владеење на правото можат да се увидат неколку недостатоци. Како што е случај со интегралната НПАА 2012, уште се става преголем акцент на тековна ситуација и изостанува предвидувањето на активности на краткорочен и среднорочен план. Исто така се врши „рециклирање на текст“ од претходните ревизии со замена на годината во 2012 година. Изостанува анализа за причините зошто одреден број предвидени активности во претходните ревизии не се реализирани. Голем број на активности се со рок 31.12.2012 со што се избегнува обврската за навремено реализирање на клучен број на активности и се намалува одговорноста на институциите во реализацијата на НПАА.**

*Во политичките критериуми главно се предвидува континуитет на досегашните активности. Она што е потребно е дисконтинуитет на досегашната практика.*

**Општо земено, НПАА во поглед на демократија и владеење на правото не нуди стратешка рамка за унапредување на реформските процеси во политичките критериуми, туку континуитет на досегашните активности.**

### ***Почитување на човековите права и правата на малцинствата***

#### ***Граѓански и политички права***

Активноста во НПАА која има за цел да ја надмине препораката на ЕК за деградирачкото однесување на полицијата не е во насока на реализација на оваа клучна препорака, бидејќи се цени дека со административно јакнење на Секторот за

внатрешна контрола нема да се постигне познавање и примена на меѓународните и европските стандарди меѓу полициските службеници. Неказнувањето на сторителите на дела кои се од деградирачки карактер претставува проблем што не е соодветно третиран во НПАА. Делот што се однесува за спречување на тортурата и деградирачко однесување не претставува сеопфатна рамка за надминување на препораките на ЕК.

По однос на реформата на затворскиот систем во Република Македонија, не може да се очекува континуитетот на постојните мерки да доведе до неопходна суштинска промена. Критиките – и во национални рамки, и од ЕК и други субјекти во меѓународниот систем за заштита на човекови права не само што се повторуват, туку и се засилуваат. И во последниот извештај на Комитетот за превенција на тортурата се наведуваат низа недоследности во системот на обука и нехуманиот однос кој го имаат вработените во затворите. Постои потреба од поголема транспарентност во работата на затворите како и вклученост на невладиниот сектор во надзорот на нивната работа.

Покрај инвестициите кои се во насока на унапредување на условите во КПУ и ВПУ, надлежните органи во РМ треба сериозно да пристапат кон реализација на сите препораки кои биле предочени и од страна на ЕК и од Комитетот на СоЕ за превенција од тортура, како и оценските мисии во областа на правдата, слободата и безбедноста. Проблемите кои се однесуваат на пренатрупаноста, нечовечкото однесување на персоналот, деградирачкиот однос, како и недоволниот број на едукативни и рекреативни активности сè уште се наметнуваат како отворени прашања. НПАА не нуди стратешка рамка за надминување на овие прашања.

Во поглед на една од најсериозните критики од страна на Европската унија за **слободата на изразување**, НПАА предвидува дека “во однос на слободата на изразување, во септември 2011 година, Владата и Здружението на новинари на Македонија отпочнаа дијалог за прашања поврзани со работата на медиумите. Формирана е работна група која подготвува Акционен план со мерки за потребните законски измени, правилната имплементација на законите, концентрацијата на медиумите, декриминализацијата на клеветата и сите други релевантни прашања од областа на медиумското работење”. **Бидејќи очекувањата од оваа активност се високи, ќе биде потребна и дополнителна политичка волја и сеопфатни механизми за таа да се спроведе во практиката, за да придонесе кон надминување на сите отворени прашања** споменати во Политичките критериуми, како и во Поглавјето Аудиовизуелна политика. Такви се повеќе: огласувањето на Владата во медиумите, заплашување на новинари и автоцензура, независноста на регулаторните тела, измените на Законот за радиодифузија без консултација на засегнатите субјекти и без јавна дебата, декриминализација на клеветата, казните за клевета што не се во согласност со јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права, концентрацијата во медиумите, ефективниот надзор на медиумскиот пазар, транспарентност на сопственичка структура, независноста на јавниот сервис... Оваа материја ќе се третира како врвен приоритет во рамки на пристапниот дијалог помеѓу Република Македонија и Европската унија.

НПАА, како што се наведува во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2011, треба да понуди поширока рамка за вклучување на граѓанскиот

сектор во процесот на креирање политики и подготовка на законодавство, особено во контекст на новата Стратегија за проширување на ЕУ каде што се повикува на поголема вклученост на граѓанскиот сектор во процесот на пристапување на земјите кандидати кон ЕУ.

### ***Социјални и економски права***

Освен активностите што се однесуваат на зајакнување на координацијата во спроведувањето на Стратегијата за родова рамноправност, посебен акцент треба да се стави кон промовирање на родовата рамноправност на локално ниво. Вклученоста на локалните власти, како и граѓанските организации кои работат на локално ниво можат да бидат од исклучителна важност во реализацијата на државните цели по ова прашање, особено во јакнењето на јавната свет. Во врска со предвиденото спроведување на Националниот акциски план за унапредување на општествената положба на Ромската жена, треба да се има предвид дека содржаните мерки резултираа со ограничен напредок, така што треба да се зајакнат механизмите за превенирање на дискриминацијата на Ромската жена.

За правата на жртвите од семејното насилство, НПАА треба да вклучува активности за јакнење на капацитетите на советувалицата, како и дополнителни напори за јакнење на капацитетите на локалните центри.

Освен спроведувањето на законот за малолетничка правда, НПАА не предвидува активности кои се однесуваат на зајакнувањето на техничките и финансиските капацитети за спроведување на законот. Особен фокус треба да се даде на вработувањето стручен кадар. Констатацијата дека условите за ВПУ не ги исполнуваат клучните стандарди за спроведување на малолетничката правда и не се во согласност со најдобрите ЕУ практики се повторува повеќе години.

Недоволни се активностите кои се однесуваат на лицата со пречки во развојот. НПАА не предвидува мерки за интеграција на оваа категорија на лица во општеството. Поради слабата институционална координација нема напредок во спроведувањето на Стратегијата за еднаквост на правата на лицата со пречки во развојот. НПАА треба да вклучува мерки за подобрување на координацијата на централно/локално ниво за спроведување на Стратегијата.

Во делот на спроведување на политиката за борба против дискриминацијата, НПАА не предвидува дополнително јакнење на капацитетите на Комисијата за заштита од дискриминација. Постои потреба од дополнително зајакнување на координацијата на сите засегнати страни во спроведувањето на политиките во пракса. НПАА не предвидува целосно усогласување со релевантното ЕУ законодавство во областа на заштитата од дискриминација (особено по однос на сексуалната ориентација).

### ***Почитување и заштита на малцинските и културните права***

НПАА во извесна мерка ги зема предвид препораките на ЕУ во ова подрачје. Обид за надминување на недостатокот на стратешка рамка за вработувањата за правична застапеност е предвидениот „план за усогласување на понудата и побарувачката“ на вработувањата. Меѓутоа, не се посочени појдовните точки на

планот, ниту пак е нагласен принципот на професионалност. НПАА 2012 особено не нуди стратешка рамка за правична застапеност на турската и ромската заедница, прашање што не е видливо во НПАА.

Со НПАА Секретаријатот за Рамковен договор презема обврска за надминување на несогласувањата за Стратегијата за интегрирано образование, преку формирање работна група. Не се напоменати дополнителни мерки за нејзино спроведување, а не е спомената ниту улогата на општините во реализацијата на стратегијата. Во Поглавјето 26. Образование и наука (одговорна институција: Министерство за образование и наука), пак, се истакнува спроведувањето на Стратегијата и бројни проекти за нејзина поддршка. Останува отворено прашањето дали активностите на двете институции се координирани.

Се издвојува прашањето за промовирање на статусот на Ромите. Иако одредени механизми функционираат, изостанува оценувањето и следењето на стратешките документи од кои треба да се воспоставуваат насоките за дејствување на среднорочен план.

Слично како и во делот Демократија и владеење на правото, наративниот дел од НПАА за почитувањето на човековите права е претежно декларативен. Дополнително се предвидува и донесување нови документи, но без посочување на нивните основни насоки.

### ***Регионални прашања и меѓународни обврски***

НПАА во делот на регионални прашања и меѓународни обврски ги задржува познатите позиции за регионалната соработка и билатералните односи. Нема измени во ставот за спорот со името до Грција, така што се повторува позицијата дека „Македонија е заинтересирана за интензивирање на политичките контакти и дијалогот со Република Грција, со цел да се изнајде взаемно прифатливо решение за наметнатиот спор од страна на Грција, под покровителство на ОН“. Не се преземени поексплицитните ставови изразени во Програмата за работа на Владата за 2011-2015. Пресудата на Меѓународниот суд на правдата не е спомената. Ваквиот пристап може да се толкува како воздржаност во документ што се смета за претежно технички, но прашање е колку ќе се смета за релевантен.

### ***Економски критериуми***

Анализата на економските критериуми од Програмата покажува претежна конзистентност со забелешките од Извештајот за напредокот. Целосна е конзистентноста со Програмата на Владата, во која економскиот раст е прв приоритет. Текстуалниот дел претставува солидно (но сепак премногу опширно) претставување на економската состојба во Македонија, планираните проекции и предвидените мерки, со оглед на тоа што за економските политики се подготвува посебен документ - Претпристапната економска програма (ПЕП), за која се води дијалог со ЕК. Во матрицата се наведени само три планирани активности. Меѓутоа, голем дел од содржините од економскиот критериуми, логично, се повторуваат во поглавјата (иако



од различен аспект), така што во овој дел не е неопходно повторување на детални активности.

Оптимистичките проекции за растот и за инвестициите, очекувано, се задржуваат и во НПАА. Такви се и проекциите за намалувањето на невработеноста, како и намалувањето на трговскиот дефицит.

Кризата во евро-зоната е оценета како основен предизвик за монетарната политика, но освен следењето „на движењата во домашната економија и меѓународното окружување“ и „по потреба преземање мерки во насока на одржување на макроекономската стабилност“, нема конкретизација на можните мерки.

Сепак, некои значајни критики од Извештајот не се третираани. Ниту во економските критериуми нема соодветен одговор на критиките за неефикасната јавна администрација и нејзината политизација и слабостите во владеењето на правото.

Наведено е дека се спроведени проценки на влијанието на регулативата за 451 акт. Предвидено е формирање ново – централно тело за регулативна реформа во Министерството за информатичко општество и администрација, „но и проширување на опсегот на Проценка на влијанието, поддршка при нејзината примена во Парламент, и при вршење на ex-post анализа“. Ова се значајни промени во системот за кои цениме дека треба да се засноваат на претходна евалуација на квалитетот на оценките и функционирањето на поставениот инситуционален систем.

Само делумно се адресирани забелешките за недоволно соодветното и наменско распределување на средства во образованието. Истото се однесува за констатацијата дека поделбата на надлежностите на централната и локалната власт и понатаму е пречка за странските директни инвестиции.

Се игнорира забелешката дека „ориентацијата кон краткорочни насочени одлуки за потрошувачка ја попречува кумулацијата на капитал за продуктивни инвестиции“. Инвестиции се предвидени во патната и железничката инфраструктура, енергетиката, водоводот и канализацијата, во спортски објекти, изградба на социјални станови, во образованието, во здравствениот систем и во културата.

Не се предвидени суштествени мерки за надминување на крупните забелешки за независноста, капацитетот и ефикасност на регулаторните и надзорните тела, како и недоволното дефинирање на институционалните надлежности на некои од телата. Покрај тоа, констатацијата на ЕК за ограниченост на конкуренцијата во мрежните индустрии останува нетретирана и во овој дел од НПАА.

*Легитимно е очекувањето, по поволните оценки за напредокот во економските критериуми неколку години, конечно да констатира дека е исполнет првиот економски критериум – функционална пазарна економија.*

*Меѓутоа, во Пристапниот дијалог во кој е вклучено ова прашање нема да можат да се одбегнат прашањата на кои во националните документи не е даден одговор.*



Со оглед на тоа што предвидените мерки се главно континуитет на претходните, во повеќе подрачја недостасува оценка за резултатите на нивната примена, како на пример мерките за вработување, особено за надминување на ниското ниво на образование и обука и некомпатибилноста на вештините со потребите на пазарот, ефикасноста на преземените мерки за подигање на квалитетот на образованието, итн.

Легитимно е очекувањето и инсистирањето на Владата на Република Македонија, по поволните оценки за напредокот во економските критериуми неколку години, Европската комисија конечно да констатира дека е исполнет првиот економски критериум – функционална пазарна економија. Меѓутоа, во Пристапниот дијалог во кој е вклучено ова прашање нема да можат да се одбегнат прашањата на кои во националните документи не е даден одговор.

### ***Усвојување на *acquis****

Обработени се сите 126 подрачја во рамките на поглавјата.<sup>24</sup>

Анализата на *сообразност на предвидените активности со препораките на извештајот на ЕК и Партнерството за пристапување покажа дека во 33 подрачја совпаѓањето е само делумно. Во најголем дел од подрачјата (73) предвидените активности се главно сообразни со препораките на ЕК.*

Делумна сообразност е констатирана во подрачја кои се дел од Втората фаза на Спогодбата за стабилизација и асоцијација – 3. Слободно движење на услуги и 4. Слободно движење на капиталот, каде што се предвидува најпрвин спроведување проекти на среден рок за имплементација на соодветните акти на ЕУ. Во поглавјето 1. Слободно движење на стоки не е земена предвид потребата за усогласување на Законот за безбедност на производите со директивите од новиот приод (новата легислативна рамка од 2008 година). Во Поглавјето 3. Слобода на основање и пружање услуги не се третирали барањата за основање на подружница или претставништва/филијали кои се спротивни на *acquis*, а нема предвидени активности за усогласување со директивите за адвокати, комерцијални агенти и за токсични производи кои се содржани во Извештајот. Во Поглавјето 5. Јавни набавки (кое инаку има високо ниво на усогласеност и е технички солидно во однос на повеќето од поглавјата) не се третира забелешката за измената на договорите во рамките на проектот „Скопје 2014“, како и констатацијата на Државниот ревизор дека „Државни средства често биле злоупотребувани за јавни кампањи“. Во Поглавјето 8. Конкуренција воопшто не е содржано подрачјето за либерализација на пазарот, во кое Извештајот констатира напредок во енергетскиот пазар, но недостатоци во поглед на потребата од подвојување на операциите на ископување лигнит и на термо-централите, како и за

---

<sup>24</sup> Во Поглавјето 1. Слободно движење на стоки како подрачја се третирали стандардизација, акредитација, метрологија кои се всушност дел од подрачјето „хоризонтални мерки“. Подрачјето „либерализација“ во Поглавјето 8: Конкуренција не е содржано во НПАА, туку е делумно третирано во други поглавја, па затоа и овде не можеше да биде анализирано (квантитативно) како посебно подрачје.

„доминацијата на пазарите за гас и електрична енергија од поедини добавувачи, што ја поткопуват конкуренцијата“.<sup>25</sup>

Делумна сообразност со препораките на ЕК е констатирана и во Поглавјето 10. Информатичко општество и медиуми. Од ова поглавје во НПАА не се третирани крупните забелешки од Извештајот: „наплатени се високи трошоци од страна на регулаторот на операторите кои го надминуваат нивото потребно за покривање на административните трошоци што ја доведува во прашање непрофитната природа на регулаторот и може да претставува пречка за влез на пазарот, во спротивност со *acquis*”, како и „новиот праг на интернет тргување со висока царинска тарифа не е во согласност со сегашната стратегија за промовирање на дигитална економија“. Воопшто не е одговорено на сериозните забелешки во подрачјето аудиовизуелни услуги, вклучувајќи ги оние за политичко мешање, како и за улогата на јавниот сервис. Од друга страна, се предвидува донесување на Закон за медиумски услуги, за да се имплементира Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги, но не се споменува дали овој закон ќе го дерогира Законот за радиодифузна дејност, во кој е имплементирана претходната Директива од 1989 година. Во Поглавјето 16. „Оданочување“ нема одговор на забелешките за потенцијална дискриминација меѓу нерезидентни правни лица за плаќање на данок на дивиденди и идната примена на Директивата за „мајки-ќерки“ компании, како и дека договорите за избегнување на двојното оданочување не содржат одредби за враќање долг и за автоматска размена на податоци.

Во Поглавјето 14. Транспортна политика се предвидува изменување на Законот за железничкиот систем со кој ќе се предвиди „вршење на јавен железнички превоз на приватно домашно или странско правно лице по влезот на Република Македонија во ЕУ“, што е во колизија во однос на постојните заложби во стратешките документи за либерализација во овој сектор. Не е третирана забелешката од Извештајот на ЕК дека надоместокот за инфраструктура има негативен ефект врз конкуренцијата меѓу видовите сообраќај, како и обесхрабрувачко дејство врз влегувањето на нови компании. Натаму, не се видливо адресирани препораките за потребата од имплементација на регулативите за интероперабилност и воздушен простор. За разлика од НПАА – ревизија 2011 година, во која има развиени приоритети во подрачјето „Комбиниран сообраќај“, во оваа ревизија такви нема. Констатираната потреба во Извештајот на ЕК за унапредување на содржината на Претпристапната економска програма во Поглавјето 17. Економска и монетарна унија не е содржана во НПАА.

Описите на *тековната состојба*, сосема непотребно, го заземаат најголемиот дел од документот, а извештајните текстови се неспоредливо пообемни од програмските. Меѓутоа, извештаите најчесто само се констатираат, без аналитичка вредност во поглед на креирањето на идните политики.

И покрај обемноста, недостасува констатација за статусот на усогласеност со *acquis*. Таква констатација е дадена за 27 подрачја, „делумно“ е дадена оценка за 7

---

<sup>25</sup> Програмата на Владата содржи определба за либеризација на пазарот со електрична енергија, природен гас и топлина.

подрачја, додека нема оценка за нивото на усогласеност во 90 подрачја. Општа оценка за усогласеноста дава Европската комисија во своите извештаи, но потребно е Република Македонија сама да декларира точно кои делови од *acquis* ги има досега усвоено. Разбирливо е настојувањето да се избегне повторување со претходните програми, но дури и со кумулативна обработка на програмите не може да се дојде до јасна слика за усвоеното *acquis*. Во повеќе од половината од подрачјата (66) не е споменат ниту еден транспониран или имплементиран акт на ЕУ. Во 22 подрачја тековната состојба се повторува од претходната верзија на НПАА, во 57 делумно се повторува, во 46 не се повторува. Објаснувањето на тековната состојба во постојната форма не овозможува разбирање за тоа што се суштествените барања на *acquis* во областа и кои се постигнатите прилагодувања.

*Во краткорочните приоритети дури во 73 од 126 подрачја не се наведени акти на правото на ЕУ со кои ќе се врши усогласување, а во среднорочните дури во 89 подрачја.*

Меѓутоа, има примери кога во НПАА се тврди дека Закон е донесен или изменет заради усогласување со НППА, а ЕК точно упатува на степенот на усогласеност и потребите од усогласување. Така, во поглавјето „Трговски друштва“ се тврди дека со измените на Законот за трговски друштва е извршено „допрецизирање“ и со Директивата 32005L0056 за прекугранични спојувања на друштва со ограничена одговорност, а во Извештајот на ЕК се констатира дека не е постигната усогласеност со член 16 од Директивата кој се однесува на учество на вработените. Вакво усогласување не е предвидено во НПАА.

Утврдувањето на степенот на усогласеност со *acquis* е отежнато и поради фактот што во извештаите Комисијата често изразува став дека „преостанува да се утврди нивото на усогласеност со *acquis* (во последниот извештај за 2011 година вакв став е изразен 14 пати – главно во Поглавјата 1. Слободно движење на стоки 9. Финансиски услуги и 13. Безбедност на храната). И покрај тоа што временскиот фактор може да биде значаен за ваквата состојба, евидентно е дека е потребно подобрување на техничкиот дијалог со ЕК и користење на експертизата на нејзините служби.

Во краткорочните приоритети, во делот на легислативното усгласување дури во 73 подрачја не се прави корелација со конкретни ЕУ мерки кои ќе се транспонираат. Се планира донесување на 29 закони и други акти за кои не се наведени мерките на ЕУ со кои овие акти се усогласуваат. Во дури 71 подрачје се предвидува донесување на други акти. Ова само по себе не мора да е негативен индикатор, но најчесто само се наведуваат актите, без да се даде објаснување за тоа на кој начин тие ќе придонесат за имплементација на *acquis*. Дополнително, клучен проблем не е донесувањето регулатива, туку нејзиното спроведување.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> На пример, во Извештајот на ЕУ е констатирано големо доцнење на Акцискиот план за усогласување со членовите 34-36 од Договорот за функционирање на Европската Унија, (поглавје 1. Слободно движење на стоки). но во НПАА само се предвидува дека Акцискиот план ќе продолжи да се

Во 28 подрачја е констатирано повторување на кусорочните приоритети од претходната НПАА, во 72 – делумно повторување, што претставува индикатор за високото ниво на нереализација на претходно поставените приоритети. Како институционални активности, најчесто се предвидени обуки (во 76 подрачја). Континуитет е предвиден на дури 162 постојни активности, а општо имплементација на постојни акти и документи се наведува во 90 подрачја. Прецизни потреби за неопходните ресурси во администрацијата се наведени во само 20 подрачја. Во оваа ревизија на НПАА зачестува поднесувањето извештаи како активност. Но, секако е нелогично што најзастапени се извештаите на страна на органите на независната судската власт (во подрачјето Судство на Поглавјето 23. Правосудство и фундаментални права), дури и ако се толкуваат во контекст на отчетност на реформираното судство пред граѓаните, а не пред Владата.

Среднорочните приоритети се најкритичниот дел на документот. Тие се најчесто општи и неразработени, а во одделни подрачја и воопшто ги нема. Чести се формулациите дека „ќе се следи *acquis*“ или дека тоа „ќе се анализира“. Среднорочно, усогласување со ЕУ мерки е предвидено во само 37 подрачја, а во 23 подрачја тие се конкретно наведени. Најголем дел се однесуваат на Поглавјата 12. Безбедност на храната и ветеринарна политика и 27. Животна средина – поглавја во кои усогласувањето на националното законодавство се спроведува по методологија усогласена со ЕК и со континуирана долгогодишна техничка помош. Среднорочниот план е развиен и за поглавјето 12. Земјоделство и рурален развој, како и Поглавјето 18. Статистика. Во наведените поглавја е забележливо и повисоко ниво на интегрираност на проектите. Инаку, дури 68 подрачја (повеќе од половината) се покриени со странска помош, главно ИПА Компонентата за транзициска помош и институционална надградба. Доколку содржината на овие проекти се интегрира во среднорочните приоритети во сите подрачја на кои се однесуваат, би имале појасна слика за активностите што ќе се преземаат за прифаќање на нормите на ЕУ и нивните очекуваните резултати.<sup>27</sup>

Еклатантен пример за несоодветното третирање на приоритетите во однос на тековната состојба е Поглавјето 22. Регионална политика и регионални инструменти. Квантитативната анализа покажа дека во ова поглавје за тековната состојба се „потрошени“ 7349 зборови, за краткорочните приоритети – 372, а за среднорочните 322. Но, квалитативната анализа наложува уште поголема критичност, затоа што и покрај бројните наведени активности – извештаи, евалуации, анализи, итн.

*Во НПАА во Поглавјето 22. Регионална политика и регионални инструменти, инаку извонредно значајно за користењето на ИПА, за опис на тековната состојба се „потрошени“ 7349 зборови, за краткорочните приоритети – 372, а за среднорочните 322.*

имплементира, а „усвоениот извештај ќе се преведе на англиски јазик и ќе се достави во ЕК за информирање“.

<sup>27</sup> На пример во поглавјето Слободно движење на работници, подготвен е проект ИПА 2010 Зајакнување на капацитетите за ефективна имплементација на правото на ЕУ во областа на слободното движење на работниците“, но тој е само споменат во среднорочните приоритети, кои не се, инаку, сосема оскудни.

реално нема анализа за постојните недостатоци и потребите од интервенции, а приоритетите се сведуваат на набројување документи. Сличен е резултатот и од анализата на Поглавјето 32. Финансиска контрола. Зачудува што поглавја кои се извонредно значајни за користењето на претпристапните фондови, а згора на тоа користењето на ИПА фондовите е декларирани и како приоритет во Програмата на Владата во евроинтеграцискиот процес, добиваат вака несоодветен третман во НПАА. Дополнително, континуирана е поддршката на ЕУ и друга странска помош во оваа област и постојат бројни релевантни наоди и препораки кои би морале да бидат вклучени во НПАА.

Во Поглавјето 21. Трансевропски мрежи изостанува поврзувањето на наброените инфраструктурни проекти со стратешките цели на Република Македонија за поврзување во трансевропските транспортни мрежи, не се реферира на новата Бела книга за транспорт и на новите правила на ТЕН-Т кои за прв пат ја прикажуваат мрежата на Западен Балкан (СЕЕТО Сеопфатна мрежа) како интегрален индикатор на ТЕН мрежата, а недостасуваат и попрецизни податоци за неопходното градење капацитети за подготовка и реализација на големи проекти.

Одделни поглавја, како 26. Образование и култура содржат повеќе активности со претежно национално значење, па релевантноста во поглед на усогласувањето со политиките на ЕУ треба „да се детектира“, особено што се вклучени и голем број активности релевантни за други поглавја - Право на основање и слобода на давање услуги, Социјална политика и вработување и други.<sup>28</sup> Натаму, наспроти деталната разработка на активностите во поглавјето 29. Царинска унија, делови во други поглавја во надлежност на носителот на ова поглавје, како што е, на пример, подрачјето Царинска соработка во Поглавјето „Правда, слобода и безбедност“ е многу оскуден и не кореспондира со Извештајот, ниту пак со претходната ревизија на НПАА од 2011 година.

Ако се има предвид дека среднорочните приоритети всушност и не се среднорочни, затоа што се протегаат најчесто до 2013, а понекогаш и до 2014 година, тогаш станува јасно дека отсуствува визија и план за тоа како натаму ќе се преземаат нормите на ЕУ.

Доследно на пристапот во делот „тековна состојба“, ниту кусорочните ниту среднорочните приоритети не даваат објаснување за тоа суштествено какви прилагодувања ќе бидат неопходни за да се усвои и целосно да се имплементира соодветното *acquis* (со исклучок на неколкуте веќе споменати поглавја). И покрај тоа што би било илузорно да се очекува НПАА да биде симплифициран и лесно читлив документ – документот по својата природа е комплексен, би требало да се обезбеди негова „читливост“ барем за експертските кругови, а особено за заинтересираните субјекти.

---

<sup>28</sup> Такви се активностите поврзани со акредитација на наставни програми на високообразовни институции, кои не се препознаваат во контекстот на Поглавјето 3. – подрачјето Взаемно признавање на професионални квалификации, како и активностите за социјална инклузија.

Уште помалку е јасно кои се трошоците и инвестициите што се неопходни за прилагодувањето. Иако во Економските критериуми се наведува дека досега изготвена дури 451 проценка на влијанието на закони, резултатите од тие анализи не се видливи во НПАА.<sup>29</sup> Илустративен пример е што од документот НПАА сосема „исчезна“ Стратегијата за инвестиции за животната средина 2009-2013, инаку содржана како приоритет од Партнерството за пристапување и воопшто не е јасно нивото на нејзиното спроведување. Во матрицата на активности, за одделни активности се наведени потребните средства, но не е јасно по кој критериум токму за нив се предвидени средства, а за повеќето не се – особено такви за кои се неопходни пообемни ресурси.<sup>30</sup>

Во поглед на нивото на конвергенција со Програмата на Владата, анализата на содржината покажува конвергенција во 56 од 127 подрачја. Највисок степен на конвергенција е утврден во поглавјата 11. Земјоделска политика 12. Безбедност на храната, 15. Енергетика 16. Оданочување 20. Претпријатија и индустриска политика 27. Животна средина. Изненадува што во Програмата на Владата не се препознава

*Во политичките критериуми процесот не е насочен кон клучните прашања на владеењето на правото од Стратегијата за проширување.*

*Во поглед на усвојувањето на обврските од членството во повеќето поглавја отсуствуваат разработени приоритети за усвојувањето на acquis.*

*Потребно е сериозно менување на пристапот кон прифаќањето на нормите на ЕУ.*

значењето на поглавјата 1. Слободно движење на стоки. 5. Јавни набавки, 6. Трговски друштва и 7. Право на интелектуална сопственост (во кои инаку ЕК забележува напредок). Транспортната политика во Програмата на Владата се препознава преку проекти, не и преку усвојувањето на европските стандарди (освен кај воздушниот сообраќај). Од Поглавјето 19. Социјална политика конвергенција постои на ниво на политиките на вработување, но во Програмата на Владата целосно отсуствува постојано критикуваното подрачје на социјалниот дијалог. Меѓутоа, нелогично е во НПАА да се предвидува измена на Уставот заради воведување на Државниот завод за ревизија како уставна категорија, а таква определба да нема во Програмата на Владата. Од друга страна, на пример, предвидената во Програмата на Владата кодификација на граѓанското право не се препознава во НПАА во контекст на потфатот во рамките на ЕУ за заедничка референтна рамка за граѓанското право.

Но, се поставува прашањето, дали ваквиот степен на конвергенција произлегува од високиот степен на идентификација со барањата за членство во ЕУ? Од спроведената анализа и на конзистентноста со препораките на ЕК и со конзистентноста

<sup>29</sup> Во Националниот регистер на прописи (ener.gov.mk) е тешко достапна информацијата за кои прописи има подготвено РИА, зашто не е можно пребарување по таа основа, а апликацијата не овозможува и следење на новите прописи.

<sup>30</sup> Така, на пример, во Поглавјето 1. Слободно движење на стоки предвидени се средства за „промоција по повод доделување сертификати за акредитација“, но не се предвидени средства за „доопремување на лабораториите за метролошка опрема“.

со Програмата на Владата произлегува дека онаму каде што политичките преференци се идентификуваат со реформите неопходни за влез во ЕУ– тие се вградени во процесот, онаму каде што не постои таква идентификација – конвергенција нема.

Од аспект на техничка конзистентност, забележана е целосна или делумна неконзистентност на наративниот дел со матрицата на активности во 43 подрачја во поглед на имплементационите активности, во 23 подрачја во поглед на легислативните активности во делот „Кусорочни приоритети“. Дури и во оскудните среднорочни приоритети, во 34 подрачја е утврдена делумна или целосна неконзистентност.<sup>31</sup> Ваквите недоследности би морале да се надминат во и онака комплексниот и обемен документ.<sup>32</sup>

### **Информирање и комуникација со јавноста**

Делот за информирање и комуникација со јавноста не одговара на постојните предизвици.

Во нови реалности на евроинтеграцискиот процес, при промени во јавното мислење во Република Македонија за процесот, неопходно е градење на нова стратегија за информирање и комуникација со јавноста.

Парадоксално е што во Програмата на Владата има предвидено повеќе проекти за комуникација на ЕУ, одошто во НПАА.<sup>33</sup>

## **Заклучоци и препораки**

### **Заклучоци**

Примерот на Република Македонија ја докажува тезата дека без перспективата за членство „преземањето на европските норми е неизедначен и бавен процес“. Видливо е дека при одложена и неизвесна перспектива за членство, не само што е

Од спроведената анализа и на конзистентноста со препораките на ЕК и со конзистентноста со Програмата на Владата произлегува дека онаму каде што политичките преференци се идентификуваат со реформите неопходни за влез во ЕУ– тие се вградени во процесот, онаму каде што не постои таква идентификација – конвергенција нема.

<sup>31</sup> Како неконзистентност не е третирана подеталната разработка на приоритетите од наративниот дел во матриците, зашто тоа е очекувано.

<sup>32</sup> Целта на овој документ не беше да ги регистрира таквите недостатоци, оттаму тие не се подетално наведени.

<sup>33</sup> Програмата на Владата содржи проекти „Учиме за ИПАРД“, „Ало ЕУ“, „Учиме за Европа без граници“, „Македонско лоби во ЕУ“ кои ги нема во НПАА. Од овие проекти НПАА го содржи само проектот „Ало ЕУ“, но затоа пак содржи три други кампањи: „ЕУ и бизнисот“, „Социјалната вклученост (инклузија) во Македонија и потребите за нејзино синхронизирање со Отворениот метод на координација на социјалната инклузија на Европската унија“ и „Владеење на правото на ЕУ“.



забавена динамиката во процесот, туку се создава простор за селективно прифаќање и имплементација на нормите на ЕУ, зависно од нивото на кореспондентност со политичките преференци. Отсуството на „позитивен притисок“ резултира со пониско ниво на конвергенција особено во политичките критериуми и забавување на процесите на либерализација кон внатрешниот пазар на ЕУ. Во вакви услови, домашниот фактор на прифаќање на нормите на ЕУ има поголема тежина.

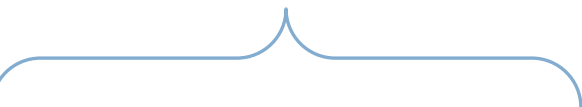
И покрај валидните паралели и „научени лекции“ со политиките и инструментите на прифаќањето на нормите на ЕУ во минатиот бран на проширување, некритичкото преземање на таквите практики и искуствата носи ризици. Стратегијата на ЕУ за проширување е значително изменета, така што притисокот за повисоко ниво на преземање на нормите на ЕУ пред преговори ќе биде посилен, а поставувањето одредници на секој чекор од процесот вообичаена практика, особено од аспект на хоризонталниот фокус на Стратегијата - владеењето на правото. Оттаму, пристапот кон прифаќањето на нормите на ЕУ ќе мора да го земе предвид овој факт.

Тезата дека политичкиот критериум е исполнет „еднаш засекогаш“ е погрешна. Ќе биде многу актуелен во целиот процес на пристапување, а и по пристапувањето затоа што политичкото *acquis* на ЕУ е реалност.

Клучните проблеми во демократијата и владеењето на правото и прашањата што ќе бидат предмет на Пристапниот дијалог не се соодветно третирали во НПАА. Оттаму, НПАА нема да претставува доволна основа за водењето на Пристапниот дијалог.

Нема временска пресија. Има доволно време процесот на прифаќање на европските норми да биде добро подготвен, осмислен, вклучувачки и транспарентен. Изговорот дека некој закон е итен затоа што тоа ЕУ го бара од нас не може да претставува изговор за рушење на легитимитетот на постапката на прифаќање на нормите.

Техничката комплексност на пристапувањето и преговорите произлегува во голема мерка и од различната структура од поделбата на класичните портфолија на институциите. Затоа централната координација и прецизното определување на надлежностите на институциите се клучна техничка претпоставка за успешен процес на преземање на нормите на ЕУ. Наспроти на ова, забележлива е тенденцијата на фокусирање кон националните програми и институции, наместо кон засилена координација и стратешко водство во целокупниот процес.



*Клучните проблеми во демократијата и владеењето на правото и прашањата што ќе бидат предмет на Пристапниот дијалог не се соодветно третирали во НПАА.*

*Забележлива е тенденцијата на фокусирање кон националните програми и институции, наместо кон засилена координација и стратешко водство во целокупниот процес.*

*Анализата води кон заклучок дека прифаќањето на европските норми се одвива по инерција, без развиена стратегија и методолошки пристап, кој ќе соодветствува на новите реалности.*

*Потребна е радикална промена на пристапот кон прифаќањето на нормите на ЕУ.*





Транспарентноста на процесот е на ниско ниво, а вклученоста на засегнатите субјекти недоволна. Следливоста на степенот на усогласеност со нормите на ЕУ не е обезбедена.

Усвојувањето на правото на ЕУ и Спогодбата за стабилизација и асоцијација не се согледуваат конзистентно и комплементарно.

Не е видливо ефектуирање на силната претпристапна поддршка од ЕУ и другата странска помош во прифаќањето на нормите на ЕУ, што одразува и низок степен на сопственост во поглед на користењето на странската помош.

Недоволен е институционалниот капацитет за оценка на степенот на усогласеност со политиките и правото на ЕУ, а уште помалку со стандардите и нормите кои се појавуваат како најдобри практики на ЕУ, како и за развивање и координација на конвергентни политики.

Анализата води кон заклучок дека прифаќањето на европските норми се одвива по инерција, без развиена стратегија и методолошки пристап, кој ќе соодветствува на новите реалности. Не постои подолгорочна визија, а нагласена е техницизацијата.

### ***Препораки***

Особено во услови кога е јасно дека пристапувањето не е извесно дури ни во текот на следната деценија, потребно е да се развие нов стратешки пристап кон усогласувањето со нормите на ЕУ, кој ќе ги земе предвид поставките на Стратегијата за проширување.

НПАА треба да вклучи конкретни мерки за клучните препораки на Европската комисија во областа на демократијата и владеењето на правото, кои ќе бидат предмет на Пристапниот дијалог. Доколку такви не бидат вклучени, треба да се подготви друг документ и да се обезбеди сеопфатна расправа за него.

Фокусот на процесот на прифаќање на нормите на ЕУ треба да се пренасочи кон зајакнување на неговата легитимност, што претпоставува транспарентност и вклученост. Брзото преземање на „законски текстови“ треба да се замени со процес на спознавање на политиките и правото на ЕУ и нивна добро планирана имплементација, откако претходно ќе се согледаат последиците од нивното преземање (преку транспарентна проценка на влијанието на регулативата), вклучувајќи проценка на опциите што ги дава правото на ЕУ, со целосна вклученост на засегнатите субјекти.

Потребно е да се направи јасна и прецизна оценка за степенот на усогласеност со правото на ЕУ - неопходна, пред сè за домашните субјекти, но и за странските потенцијални инвеститори. Поаѓајќи од таквата оценка, треба да се постават приоритетите на кус, среден, па и долг рок.

Процесот треба не само да биде транспарентен, но и комунициран на начин што ќе ги вклучува засегнатите субјекти, експертската јавност и граѓаните. Постојните бази на податоци треба да се отворат за јавноста, како и да се надградат и ажурираат на начин кој ќе обезбеди точност и достапност на информациите за пошироката јавност.

Неопходно е засилување на координативната и стратешка функција на централно ниво на Владата за водење на процесот, што е неможно без јакнење на капацитетите, како и вклучување на капацитетите надвор од администрацијата.

Конкретно, за самиот документ Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, на мислење сме дека тој не треба да се напушти, затоа што со тоа би се ризикувало да се уништи долго граден институционален систем и систем на координација на политики. Меѓутоа, за НПАА да биде релевантна, потребно е во неа да се вградат основни политички и стратешки премиси, значително да се измени нејзината содржина, да се обезбеди конзистентност и техничка чистина. Тоа значи целосно напуштање на декларативните и известувачки содржини и нивна замена со аналитички наоди за постојните состојби, фокус кон целите и приоритетите и следствено развивање на активностите. Покрај тоа, документот мора да поаѓа од *acquis* и да се напуштат сите непотребни содржини и активности, со ниска релевантност за прифаќањето на нормите на ЕУ.

Покрај пристапниот дијалог, треба да се развива редовниот дијалог на политичко и техничко ниво преку институционалната рамка на ССА.

Документот треба да ги содржи и обврските од ССА и нивното спроведување.

Програмирањето и интегрирањето на проектите во претходно добро развиените долгорочни приоритети се поставува како уште една многу комплексна задача, за тие воопшто да може да се ефектуираат.

*Издавач:*

*Институт за европска политика - ЕПИ*

*Даме Груев бр. 28/V 1000 Скопје*

*Република Македонија*

[www.epi.org.mk](http://www.epi.org.mk)

[contact@epi.org.mk](mailto:contact@epi.org.mk)

*Тел: (02) 6145130*

*Факс: (02) 6145120*

*Дејствувањето на ЕПИ е поддржано од Тинк-тенк фондот на фондациите Отворено општество.*

