FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

ЕВРОТИНК
ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ

CENTER FOR EUROPEAN STRATEGIES
EUROTHINK

Дневник на пристапувањето

ЗАПИС 3

ПОЛОВИНА ЧЕКОР НАПРЕД

Андреја Стојковски

ЗА ДНЕВНИКОТ

Дневникот на пристапувањето (натаму Дневникот), или на англиски Accession Log, е нова алатка на ЕВРОТИНК – Центар за европски стратегии, преку која се следи работата на Владата на Република Македонија, развојот на европските политики, имплементирањето на итните реформски приоритети и редовниот политички дијалог Македонија – Европска Унија или, со други зборови, процесот на пристапување во Европската Унија. Дневникот ќе се обиде да ги анализира и клучните случувања, како што се: состаноците на Советот на ЕУ, Европскиот совет или друг тип состаноци на високо ниво; различните документи кои ги објавува Европската Унија, а се поврзани со политиката на проширувањето; како и другите глобални случувања кои влијаат врз политиките на Европската Унија, а со тоа и врз политиките на Република Македонија. Конечно, преку Дневникот ќе се следат и другите процеси, политики, документи и случувања кои се поврзани со стратегискиот приоритет на Македонија - да стане дел од ЕУ и од НАТО.

Во своите поединечни записи, Дневникот ќе анализира, ќе утврдува репери, ќе предлага алтернативи на политиките и ќе застапува одредени решенија. Записите ќе бидат куси обраќања на соодветна тема, изработени врз основа на анализата на:

- податоците добиени од ЕВРОМЕТАР, односно од теренските истражувања на другите организации;
- податоците добиени од другите истражувања и анализи на ЕВРОТИНК, односно од истражувањата и анализите на другите организации;
- исказите добиени преку структурирани интервјуа со релевантни соговорници, преку организирани фокус-групи, односно преку спроведените едукативно-дебатни сесии EUROTALK;
- објавените документи на Европската Унија, Европската комисија и/или на владите на државите-членки, документите на НАТО и на членките на Алијансата, како и документите на Владата на Република Македонија;
- објавите во медиумите во Република Македонија и во државите-членки.

ПОЛОВИНА ЧЕКОР НАПРЕД

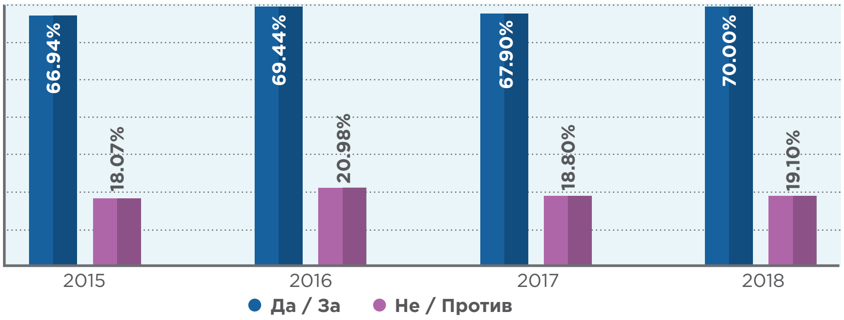
Кога на почетокот на годината зборувавме за 2018 како „година на шансата“ и за сценариото **Иглени уши,** наброивме три настани или три чекори на кои ќе треба да внимаваме во текот на годината: 1) објавувањето на **Веродостојната стратегија** за проширување со Западен Балкан; 2) **Самитот** ЕУ-Западен Балкан во Софија, и 3) **Европскиот совет** во јуни во Брисел. Веродостојната стратегија за проширување со Западен Балкан беше објавена на 6 февруари годинава и со неа се потврди европската перспектива за Македонија и за регионот. Самитот на ЕУ со Западен Балкан во Софија е на безмалку две недели од денес, а приближно толкава е и временската оддалеченост од објавувањето на Извештајот на Европската комисија, со кој беше потврдена европската перспектива на РМ. Извештајот на Европската комисија можеби не беше дел од чекорите во нашето сценарио, но имајќи го предвид времето кога доаѓа и неговото значење, секако дека претставува половина чекор напред.

Најпрво за основите

На 17 април 2018 година[1] Европската комисија го објави последниот извештај за Македонија[2]. Овој извештај (за 2018 година) всушност опфаќа период од 18 месеци, имајќи предвид дека последниот беше објавен во ноември 2016 година. Продолжениот период кој се опфаќа со Извештајот всушност претставува усогласување со извештајот и со оценките за Програмата за економски развој и со европскиот семестар.

Како и во изминатите два извештаја, и во овој документ повторно се зборува за принципот **најпрво за основите** (*fundamentals first*)[3]. Притоа, во согласност со овој принцип, се менува пристапот на Извештајот и се утврдува поинаков редослед на поглавјата и на соодветните делови. Прашањата на *Политичкиот критериум* и *Владеењето на правото*, вклучувајќи ги тука темите како *Демократија*, *Владеење*, *Функционални институции, Реформи на јавната администрација, Економија* и *Регионална соработка*, но и поглавјата 23 – *Судство и темелни права* и 24 – *Слобода, безбедност и правда*, се клучни приоритети на процесот на проширување. Годинешниов пристап не се разликува многу споредено со изминатите години, но годинава за прв пат поглавјата 23 и 24 се разгледуваат како суштински елемент на политичкиот критериум и за прв пат состојбата во истите се опишува само на едно место во Извештајот.

Доколку во недела се одржи референдум со прашање „Дали сте за влез на Република Македонија во ?“, како би гласале?



1 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

2 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf

3 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eu_trek_teaching_notes_en.pdf

Областите кои годинава се сметаат за темелни, во согласност со пристапот од Стратегијата за проширување, се следниве:

- **Политички критериуми и владеење на правото**, каде што се опфатени *Демократија и избори*, *Функционални институции*, *Граѓанско општество*, поглавјето 23 - *Судство и темелни права*, односно поглавјето 24 - *Слобода, безбедност и правда*, но и *Слободана изразување*.
- **Економски развој и конкуретност**, дел во кој се опфатени деловите *Економски реформи*, *Конкурентност*, *Работни места*, *Фискалната консолидација* и *Инклузивен раст*.
- **Реформи на јавната администрација**, што ги опфаќа поглавјата *Политички влијанија врз администрацијата*, *Ефикасност и стручност*, *Баланс меѓу различните нивоа на власт* и сл.
- **Регионална соработка**, што ја подразбира агендата за поврзаност во регионот на Западен Балкан, добрососедските односи и регионалната соработка.

КРАЈОТ НА УЧЕБНАТА ГОДИНА

Ако државите-кандидатки ги сметаме за ученици, тогаш извештајниот период е учебната година, односно ако извештаите на Европската комисија се свидетелствата за успехот на државите-кандидатки, тогаш Стратегијата за проширување е класниот извештај што го подготвува класниот раководител за поведението на учениците.

Оттаму, пишувајќи го Извештајот, Комисијата и годинава користи описни оценки за да го процени нивото на усогласеност и остварениот напредокот од последниот извештај. Притоа, нивото на усогласеност се оценува на скалата: **Рана фаза на подготовка** (*Early Stage of Preparation*); **Одредено ниво на подготовка** (*Some Level of Preparation*); **Умерено подготвена** (*Moderately Prepared*); **Добро ниво на подготовка** (*Good Level of Preparation*); и **Напредно ниво на подготовка** (*Well Advanced*). Од друга страна, петте категории за оценување на напредокот во последната година се: **Назадување** (*Backsliding*); **Нема напредок** (*No Progress*); **Одреден напредок** (*Some Progress*); **Добар напредок** (*Good Progress*) и **Многу добар напредок** (*Very Good Progress*).

За добрите ученици - пофалница

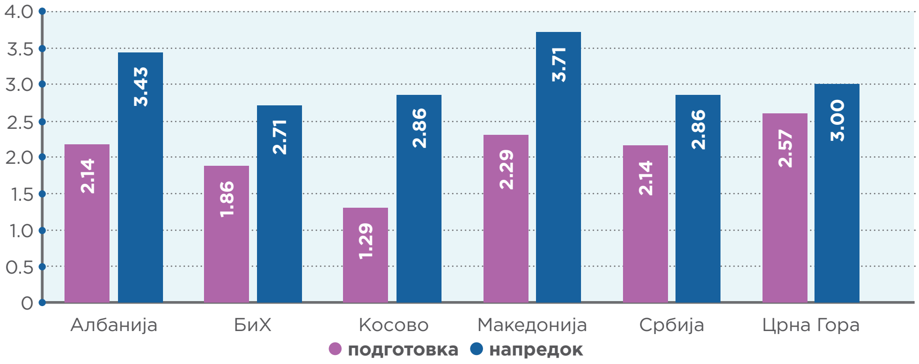
Комисијата во Извештајот не прави целосно разграничување на периодот од последниот извештај до изборот на новата Влада и потоа, но постојано го потенцира периодот од изборот на новата Влада, кога временски го сместува остварениот напредок за кој се зборува.

Следејќи ја логиката на оценување, учебната година и поведението, може да се каже дека годинава ученичката Македонија покажала најдобар успех во однос на политичкиот критериум. Остварениот успех, кога ќе се спореди со оној на Србија и на Црна Гора (кои веќе преговараат за членство) е повеќе од забележителен. Земено строго од аспект на политичкиот критериум, дури и нивото на подготовка на државата е задоволително и на ранг-листата нè става зад Црна Гора, а пред Србија. Ако се преселиме на теренот на економскиот критериум, тогаш Македонија е убедливо најдобро подготвена од сите држави од Западен Балкан, иако не остварила особено добар успех во последниот извештаен период. Конечно, дури и во однос на поглавјата од заедничкото законодавство, каде што Македонија реално покажува најслаб

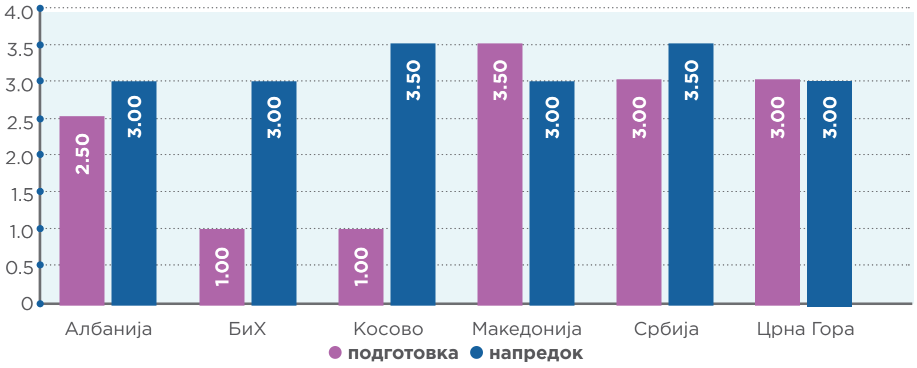
успех во изминатиот период, нашата подготвеност е на рангот на Црна Гора и незначително подобра од подготвеноста на Србија, односно остварениот напредок е на рангот на Србија и помал од оној на Црна Гора.

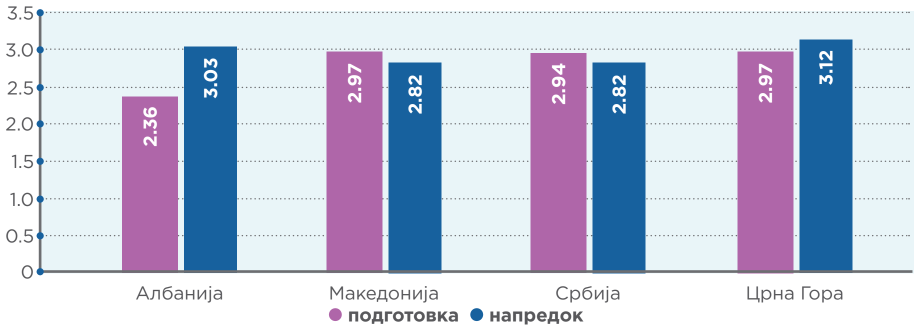
Очигледно Комисијата е импресионирана од напредокот на државава, па во стратегијата за проширување се вели: „*Повторно е присутна и јасно видлива политичка волја за напредок, а постои и позитивна промена во целото општество, која недостигаше во минатото и која се покажа како суштинска пречка за имплементирање на реформите.*“[4] Имајќи го предвид сево ова, веројатно не треба да нè изненади тоа што Европската комисија одлучи да препорача почеток на преговорите со Македонија, уверена дека за да се зацврсти напредокот мора да биде поздравен, а за да се стане постојан треба да биде ставен во рамка на процесот на пристпани преговори.

Политички критериум



Економски критериум





4 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf

ИЗВЕШТАЈОТ НИЗ ТРИ ТОЧКИ

Многу од зборовите во извештајот не им се јасни на обичните граѓани, односно многу од препораките или забелешките од Европската комисија граѓаните ниту ги разбираат, ниту го препознаваат изворот или основата за нивното истакнување. Искуството од минатите години вели дека дебатата по извештајот вообичаено бргу завршува. Можеби на него подолго или посуштествено се задржуваат познавачите, но јавниот дискурс бргу стивнува. Годинава, на крајот на втората недела од објавувањето на извештајот, за него веќе не се зборува. Сепак, имајќи го предвид јазикот на Извештајот и особено „чистата" препорака, во кусата дебата имаше исклучително многу емоции, а денес (по нејзиното завршување) има многу очекувања.

Јасно е дека Извештајот не е наменет за широка публика, затоа што сепак станува збор за документ на бриселската бирократија. За бирократите од институциите на ЕУ од Брисел, како и за државните службеници во главните градови на државите-членки, неговата фразеологија е сосема разбирлива. За обичните граѓани, преку една основна анализа, Извештајот го толкуваме преку три основни заклучоци.

Чиста и безусловна препорака[5]

По подолго време, Македонија повторно доби препорака за почеток на преговорите за членство во Унијата. Овојпат, за разлика од последната препорака, па дури и за разлика од онаа во 2016 година, таа е „***чиста и безусловна***". Оваа фраза треба да покаже дека Комисијата очекува од Советот веднаш да ја разгледа оваа препорака и да се произнесе за неа во позитивна смисла, со одлука за почеток на преговорите. Меѓутоа, ваквата игра со зборови ја разбираат само познавачите, додека на обичните граѓани таа не им значи ништо.

За да биде појасно, вредноста на препораката е исклучително голема, бидејќи создава корист за граѓаните. Во последните три години, Македонија се соочуваше со длабока политичка криза. Според зборовите на Европската комисија, тоа беше најдлабоката политичка криза по конфликтот од 2001 година. Надминувањето на кризата не беше воопшто едноставно, а државата често запаѓаше уште подлабоко. Пред само 18 месеци, во последниот извештај, Европската комисија ја квалификуваше Македонија како **заробена држава** - еуфемизам за авторитарен и корумпиран систем во кој тесните интереси на моќните поединци имаат предност пред јавниот интерес.

Можеби звучи чудно, но Европската комисија не заборави ниту едно од многуте зла на претходната власт и сите ги смести во Извештајот. Извештајот започнува со организираната хајка против критички ориентираните граѓански организации и меѓународната заедница, во т.н. процес за **десоросоизација,** кога севкупниот репресивен апарат на државата беше злоупотребен со цел тие да се заплашат, замолкнат и да се затворат, а продолжува со најголемиот удар врз демократијата што се случи неполна година од објавувањето на извештајот, односно точно една година пред пишувањето на овој запис. Пресвртна точка на Извештајот, во целиот негов тек, е политичкото насилство поттикнато од актерите кои повеќе од деценија ја градеа заробената држава, а на 27 април 2017 се обидоа да го загрозат уставниот поредок со упадот и насилствата во Собранието на Република Македонија, создавајќи чувство на несигурност и страв кај граѓаните[6].

5 https://kanal5.com.mk/vesti_detail.asp?ID=152327

6 http://www.pravda.gov.mk/documents/KRIVICEN%20ZAKONIK%20precisten%20%20tekst.

Свое место наоѓаат и позитивните промени што се случија во текот на минатата година, реформите, инклузивноста, дијалогот, надминувањето на проблемите и визијата за иднината. Разликата со претходниот извештај е евидентна. Денес, Македонија повторно е слободно општество каде што е видлива политичката волја за реформи, која недостигаше во минатото. Сепак, во Извештајот Македонија не е претставена како држава во која течат мед и млеко. Напротив, претставена е на реален начин - како држава соочена со проблеми. Најважната разлика, меѓутоа, е довербата дека општеството и институциите не ги игнорираат проблемите, туку се соочуваат со нив. Европската комисија забележува дека заробената држава почнува да се ослободува, но дека штетата од минатото не може да се поправи толку едноставно. Конечно, во услови на недостиг на успешни приказни, Македонија е пример што треба великодушно да се награди.

Глад за успешни приказни

Извештајот е сведоштво дека Брисел е „гладен“ за успешни приказни. Годинава е последна во мандатот на актуелниот Европски парламент и на оваа Европска комисија. На европските избори во мај 2019, сите политички групации ќе сакаат да прикажат дека во текот на мандатот успешно се справувале со предизвиците и на следната Комисија да ѝ оставаат во аманет успеси за кои ќе се зборува и во рамките на политиката на проширување. Токму тука, во Македонија, се наоѓа успехот што можат да го прикажат, но и да си го припишат сите: комесарот Јоханес Хан, високата претставничка Федерика Могерини и претседатателот на Европскиот совет Доналд Туск. Судејќи според интензитетот на нивното вклучување и редовноста во последните неколку години, слободно можеме да зборуваме и за посветеност и одлучност да го испорачаат тој успех.

Во претходно објавената Веродостојна стратегија за проширување со Западен Балкан, сите држави од регионот се опишани како системи кои прикажуваат елементи на заробена држава. Стратегијата предвидува низа инструменти со кои треба да се отстранат овие елементи, но звучи прилично парадоксално да се очекува дека елитите кои ги заробиле своите држави ќе го променат своето однесување. Со други зборови, вистинското прашање за регионот е како да се ослободат државите и да се зграпчи моментот. Приказната на Македонија е сосема поинаква, а тоа се опишува и во Извештајот. Комбинацијата на амбициозната и прилично иницијативна надворешна политика, набиената домашна реформска агенда, но и неколку од практиките кои ги покажа новата Влада, придонесоа сликата за Македонија во Брисел драстично да се промени, давајќи надеж дека на Балканот постојат политички елити кои промовираат поинакво однесување. Оваа нова надеж, но и можноста успехот да се прикаже како свој, е постапката која Брисел треба великодушно да ја награди.

Не е време за триумфализам

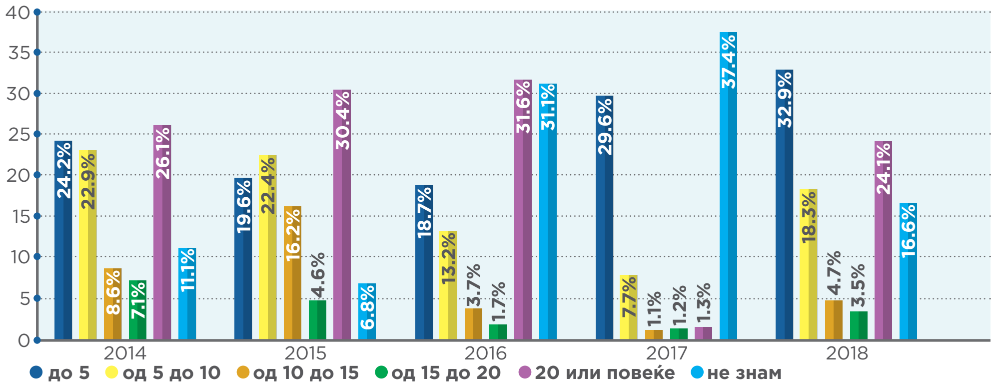
Безусловната препорака и позитивниот тон на Извештајот се одличен повод за славење. Но, останува фактот дека Извештајот е особено реален и ги кажува работите онакви какви што се, со целосна и реална проценка на нивото на подготовка, но и на остварениот напредок. Дополнително, во Извештајот (особено во делот на поглавјата за заедничкото законодавство) сè уште останаа бројни забелешки кои се само показател за обемот на работата којашто ни претстои.

Во следниот период, иницијативите за враќање на владеењето на правото и демократијата ќе мора да бидат проследени со реформи што значат опипливо подобрување на животот на граѓаните, додека се развива стратегија која ќе биде поддршка на визијата за економски развој на државата. Од другата страна, јавната администрација ќе мора да се подобрува, со цел да одговори не само на очекувањата на граѓаните, туку и на потребите на процесот што нè очекува. Оттаму, нема време за еуфорија, туку за здравица која ќе ја следат засукани ракави и нов циклус работа. Чистата препорака и позитивниот тон на Извештајот треба да ги сметаме за охрабрување од Брисел, за Македонија да продолжи по патот кој повторно го трасираше и во наредните години да стаса до целта.

ШТО ПОНАТАМУ!?

Извештајот е тука, Македонија веќе не е заробена држава, а во општеството се чувствува позитивна промена, која ја поткрепува реформската агенда и приближувањето на државата кон Европската Унија. Последното истражување на јавното мислење од #ЕВРОМЕТАР, спроведено во периодот од 5 до 22 март 2018 година, покажува дека една третина од граѓаните во државава, или 32,90%, имаат нереално очекување дека Македонија ќе се придружи кон Европската Унија за најмногу 5 години. Ваквото очекување е сосем нереално, но бројката сепак претставува пораст од 10%, споредено со ноември 2017 година, кога беше спроведено претходно истражување.

Кога Македонија може да очекува да пристапи во ЕУ?



Пристапувањето на Македонија во ЕУ реално би можело да се случи во временска рамка од 10 години. Последните истражувања на јавното мислење покажуваат дека постои тренд на пораст на поддршката меѓу граѓаните во Македонија, што Владата треба да го искористи и да го преточи во реформи, закони, јакнење на институциите и нивната функционалност, успех во извршувањето итн. #ЕВРОМЕТАР2018 покажува дека ваквото

очекување, Македонија за 10 години да стане членка на Европската Унија, го споделуваат повеќе од половина од граѓаните на Македонија.

Оттаму, очекувајќи го следниот чекор - Самитот ЕУ-Западен Балкан (за две недели во Софија) и последниот во оваа фаза - Европскиот совет (на крајот на јуни во Брисел) сега е вистинско време да почнеме да зборуваме за тоа што понатаму!?

1) Повеќе од јасно е дека **реформите мора да продолжат**, зашто само одржливи реформи и постојаност во реформскиот процес ќе ги убедат државите-членки дека Македонија е подготвена за пристапување во ЕУ.

2) Дополнителна потврда за одлучноста на Македонија да испорача реформи и со тоа да ужива во благодетите на членството ќе биде отворањето на **општествената дебата за преговарачката структура, а т**ој совршен баланс на улогите на Владата, Собранието на Репбулика Македонија и поширокото граѓанско општество ќе придонесе кон градењето на општествениот консензус и зајакнувањето на поддршката и довербата кај граѓаните.

3) Конечно, паралелно со дебатата за преговарачката структура треба да се зборува и за профилот на **главниот преговарач** и неговиот мандат, како и за членовите на потестниот преговарачки тим. Не смее да биде доведена во прашање нивната експертиза, како и нивната поширока прифатеност и подготвеност да се носат со предизвикот.

Крај на запис 3