Документи за јавни политики:
Поддршка на Република Македонија за интеграција во ЕУ и НАТО

Ненад Марковиќ | Иван Дамјановски

РЕФЕРЕНДУМОТ ВО ФОКУС: КРАЈОТ НА ПАТОТ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ И ВО НАТО ИЛИ САМО КРАЈОТ НА ПАТОТ?

25 години
FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Документи за јавни политики:
Поддршка на Македонија за интеграција во Европската Унија и НАТО

Наслов:
Референдумот во фокус: крајот на патот за пристапување на Македонија во ЕУ и во НАТО или само крајот на патот?

Издавач:
Фондација Отворено Општество – Македонија

За издавачот:
Фани Каранфилова-Пановска

Автори:
Ненад Марковиќ и Иван Дамјановски

Превод и лектура:
Абакус

Прелом и дизајн:
Бригада дизајн

Овој документ за јавни политики е дел од заедничкиот проект за Поддршка на Македонија за интеграција во Европската Унија и НАТО на Фондацијата Отворено општество – Македонија, Европската иницијатива за отворено општество и Институтот за Европски политики на отвореното општество.

Кратки биографии за авторите

НЕНАД МАРКОВИЌ е вонреден професор и раководител на катедрата за политички науки на Правниот факултет „Јустинијан први“ при Универзитот „Св. Кирил и Методиј“.Тој е основач и виш истражувач во Институтот за демократија „Социетас цивилис“ (ИДСЦ) од Скопје, каде е моментално ангажиран како виш истражувач во проектот „Затворање на празнината меѓу формалните и неформалните институции во земјите на Балканот“ финансиран од програмата Хоризонт 2020 на Европската Унија. Проф. Марковиќ е член на уредничкиот одбор на кварталниот магазин „Политичка мисла“, академско списание кое излегува два пати годишно, а го објавуваат Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија и ИДСЦ. Од 2016 година, тој е претседател на Македонското политиколошко друштво и е еден од основачите на Балканското здружение за политички науки.

Неговите последни дела вклучуваат ко-авторство на документ за јавна политика заедно со д-р Александар Таковски под наслов „Негирање на името, замолчување на идентитетот и бришење на сегашноста“ објавен во Списанието за јазик и политика (мај 2017 год.), како и ко-авторство на документ за јавна политика заедно со д-р Сашо Георгиевски под наслов „Отворање или затворање на границите: правните аспекти на миграцијата во Македонија за време на бегалската криза и нејзиното политичко резонирање“ за магазинот Kieler Ostrechts Notizien што го објавува Универзитот во Кил. Неговите главни истражувачки интереси се: неформалност, политичка теорија, национализам, граѓанско општество, политичка култура/мит, итн.

ИВАН ДАМЈАНОВСКИ е вонреден професор на катедрата за политички науки на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Тој е и вонреден истражувач во Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје, тинк-тенк организација од Македонија. Претходно бил ангажиран како академски гостин во Центарот за компаративни и меѓународни студии при Федералниот институт за технологија на Швајцарија (ETH) во Цирих. Неговите истражувачки интереси вклучуваат европеизација на земјите-кандидатки, проширување на ЕУ, теорија на европските интеграции, политичка теорија и политика на етничкиот идентитет.

РЕФЕРЕНДУМОТ ВО ФОКУС: **КРАЈОТ НА ПАТОТ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ И ВО НАТО ИЛИ САМО КРАЈОТ НА ПАТОТ?**

Ненад Марковиќ и Иван Дамјановски

Септември 2018

На 30 септември 2018 година македонските граѓани ќе гласаат на референдум кој има одлучувачко влијание за иднината на Македонија. Имено, тие треба да одлучат дали прифаќаат уставна промена на името на земјата во Република Северна Македонија, со што ќе се стави крај на долготрајниот спор за името со Грција и ќе се одблокира пристапување на земјата во НАТО и во Европската Унија (ЕУ). Референдумот е клучен момент што произлегува од потпишувањето на Договорот од Преспа од страна на македонската и грчката влада на 17 јуни 2018 година.

Договорот и последователниот референдум за негово одобрување имаат разединувачки ефект врз македонското општество. Оние кои се против Договорот од Преспа ја обвинуваат Владата за капитулација пред грчките барања и изразуваат загриженост за негативното влијание што би го имала промената на името врз македонскиот идентитет. Од друга страна, поддржувачите на Договорот, што го поздравија голем број држави-членки на ЕУ и на НАТО, цврсто го ставаат усвојувањето на Договорот во рамките на наративот за идните придобивки од пристапувањето во НАТО и во ЕУ, кое - поради улогата на Грција како „чувар на портите“ во обете организации - би било невозможно да се постигне без правење отстапки во однос на името на земјата.

Овој документ за јавната политика ги анализира потенцијалните сценарија за влијанието на исходот на референдумот врз перспективите на Македонија за пристапување во НАТО и во ЕУ. За секое од нив, овој документ ги анализира моменталните состојби и претходните развојни настани во земјата и се обидува да ги предвиди главните предизвици од аспект на позитивниот и негативниот исход на претстојниот референдум. На крајот од секој дел, документот дава можни алтернативи и насоки за дејствување на Владата и на засегнатите страни во општеството.

Исходот на референдумот и перспективите на Македонија за пристапување во НАТО

Билатералните спорови со држава-членка на НАТО можат да бидат директна пречка за одредена земја-кандидатка да пристапи во НАТО, каков што беше случајот со спорот за името меѓу Македонија и Грција, како и спорот меѓу Турција и Кипар.

По Самитот во Букурешт во 2008 година и грчкото вето за членството на Македонија во НАТО, стана јасно дека земјата не може да се приклучи кон НАТО без претходно да го реши спорот за името со нејзиниот јужен сосед.[1] Пресудата на Меѓународниот суд на правдата од 2011 година, за случајот покренат од Македонија против Грција, не придонесе за евентуално решение и не ја смени асиметричната распределба на моќта, што беше силно диспропорционална во корист на Грција. Самитот на НАТО во 2008 година претставуваше пресвртница за влошувањето на односите меѓу НАТО и Македонија, и придонесе за забрзување на демократското назадување на земјата. Сепак, по кулминацијата на политичката криза и нејзиното заокружување со пржинскиот процес, во почетокот од 2017 година дојде до промена на власта во Македонија. Новата влада го интензивираше политичкиот дијалог со Грција, што заврши со потпишување на Договорот од Преспа меѓу двете влади, како план во неколку фази за решавање на спорот за името.[2] Еден од клучните чекори за затворање на деценискиот спор меѓу двете земји е организирањето референдум во Република Македонија за прифаќање на новите решенија кои произлегуваат од Договорот од Преспа, што е неопходен услов за Грција да го крене нејзиното вето, и како таков е потврден од високи функционери на НАТО.[3]

Исходот на консултативниот референдум непосредно ќе влијае врз судбината на пристапувањето на земјата во НАТО. Иако референдумот е консултативен, општото расположение на населението во земјата може да го придвижи процесот напред или, доколку е негативен, може да го запре или да го уназади процесот, што несомнено ќе има последици врз стабилноста на земјата, и тоа од неколку аспекти. Иако негативните последици од неуспешниот референдум во сите области тешко можат да се предвидат, постојат три основни области кои би биле засегнати од негативниот исход: политичката стабилност и безбедноста на земјата, изложеноста на земјата на конкурентни политички влијанија, и меѓуетничките односи меѓу двете најголеми етнички групи во Македонија.

Стабилност и безбедност

Во последнава деценија, македонската политика беше обележана со постојана политичка криза и многу низок институционален капацитет за справување со политичките застои. По Самитот во Букурешт во 2008 година и неуспехот Македонија да стане членка на НАТО, сите демократски показатели почнаа да се влошуваат[4], а политичкиот процес се соочи со чести попречувања и со институционален бојкот (главно во Собранието). Сепак, сите негативни процеси покажаа дека земјата и нејзините политички елити се многу зависни од факторите во меѓународната заедница (главно од ЕУ и од САД) за постигнување политички решенија.

[1] Акцискиот план за членство, објавен од НАТО во 1999 година, како барање за земјите-аспирантки, јасно укажува на тоа дека земјите-аспирантки треба да дадат приоритет на „подготвеноста за решавање на сите меѓународни, етнички или надворешнотериторијални спорови на мирен начин“. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27444.htm (пристапено на 16 септември 2018)

[2] Интегралната верзија на Договорот од Преспа достапна на: http://www.ekathimerini.com/resources/article-files/aggliko1-.pdf (пристапено на 16 септември 2018)

[3] Види изјава на генералниот секретар на НАТО, Јанс Столтенберг. Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_157861.htm (пристапено на 16 септември 2018)

[4] На пример, види лонгитудинални податоци за Македонија на Фридом Хаус. Достапно на: https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia (пристапено на 16 септември 2018)

Можниот негативен исход на референдумот ќе има трикратен ефект врз внатрешната стабилност во земјата. Прво, меѓународните фактори, вклучително и претставниците на НАТО, ќе се дистанцираат од внатрешните политички процеси. Доколку референдумот е неуспешен, може да се очекува дека НАТО ќе го стави настрана „прашањето за членството на Македонија“ за подолг временски период, што, пак, ќе ја намали надворешната контрола врз политичките процеси во земјата. Имајќи го предвид високо поларизираното јавно мислење, голема е веројатноста дека ќе се соочиме со продолжено тапкање во место, што потенцијално ќе води кон политичка нестабилност.[5] Продолжената десетгодишна политичка криза во земјата и последиците од неа силно сугерираат дека отсуството на надворешна контрола и недоволниот внатрешен политички капацитет може да го поплочат патот за повторни обиди за заробување на државата од страна на политичките актери.[6]

Доколку референдумот е неуспешен, Македонија одново ќе ја изгуби својата шанса да стане дел од колективниот безбедносен систем на НАТО, оставајќи ја земјата изложена на конкурентни (конкурентски, ривалски) надворешни политички влијанија. Во тој случај, Македонија може повторно да стане бојно поле за поголемите геополитички интереси, кои во минатото се покажале како високодестабилизирачки фактор.

Неуспешниот референдум, во комбинација со можниот напредок на идејата за размена на територии меѓу Србија и Косово, може да доведе до јасна и присутна опасност од меѓуетничка „игра со нулта сума“, каде што порадикалните политичари од албанскиот блок можат да бараат „компензација“ за блокираниот пат кон НАТО и кон ЕУ. Тоа може директно да ја загрози политичката стабилност на земјата и да ги доведе во опасност меѓуетничките односи, отворајќи можности за интензивна политичка акција, не само кај факторите кои се против интеграцијата на Македонија во ЕУ и во НАТО, туку и да ја вовлече Македонија во регионални конфликти во кои таа не сака да учествува.

Конкурентни *(конкурентски, ривалски, опречни)* политички влијанија

Неодамнешните долгорочни квантитативни податоци[7] за преференциите на македонските граѓани покажуваат директна врска меѓу вклученоста на западните партнери на Македонија во нејзините внатрешни работи и преференциите на македонските граѓани во однос на странските фактори заинтересирани да влијаат врз политичките процеси во земјата (повеќе кај етничките Македонци, отколку кај етничките Албанци).[8]

Овие фактори ја намалија политичката вредност не само на домашните, туку и на надворешните политички фактори кои беа вклучени, отворајќи простор за инвестирање личен политички капитал во други спротивставени фактори присутни на политичката сцена, пред сè Русија. Откако пржинскиот процес донесе нова политичка рамнотежа во земјата и евроатланските интеграции се вратија на политичката агенда, руското влијание значително се намали.[9] Штом западните партнери на

5

6 За повеќе детали, види: http://www.kas.de/wf/doc/kas_30-2-1522-51943.pdf?180327173245 (пристапено на 16 септември 2018)

7 Види: http://www.kas.de/wf/doc/kas_30-2-1442-22009.pdf?170313100407 и http://www.kas.de/wf/doc/kas_-2-1522-5194330.pdf?180327173245 соодветно; (обата линка се пристапени на 16 септември 2018)

8 Имено, во 2016 година, кога политичката криза проследена со пржинскиот процес го доживеа својот врв и влијанието на ЕУ и на САД беше оспорено поради неможноста да се постигне политичко решение за политичката криза во земјата, веднаш се зголемија показателите за зголемено политичко влијание од трети страни. Види: Ibid.

9 Анализата на ИДСЦС за влијанието на странските фактори од март 2019 година покажува дека „од друга страна, додека 6,2% од испитаниците ја перципираат Русија како највлијателен надворешен фактор во 2016 година, само 3,7% од испитаниците ја имаат истата перцепција во 2017 година“. Види: http://www.kas.de/wf/doc/kas_-2-1522-5194330.pdf?180327173245 (пристапено на 16 септември 2018)

Македонија направија исчекор за изнаоѓање политичко решение, тие ја повратија својата претходна популарност.[10] Дополнително, постојаното присуство на Турција и нејзината популарност меѓу муслиманското население во земјава, проследено со видливи финансиски поттици, треба да се земат предвид како варијабла во однос на политичката стабилност и безбедност на земјата, со оглед на растечкиот јаз меѓу режимот на Ердоган и интересите на НАТО.

Доколку исходот на претстојниот референдум е негативен, значењето на НАТО и на ЕУ може повторно да се намали поради широкораспространетото разочарување и пропуштената шанса. Имајќи го предвид фактот дека тоа би било втор настан од ист вид во период од само 10 години (обата поврзани со спорот за името), слободно може да се претпостави дека овојпат намалувањето на довербата во пристапувањето во НАТО ќе се случи многу побрзо отколку претходно, оставајќи мал простор за управување со штетите.

Меѓуетнички односи

Уште од конфликтот во 2001 година, меѓуетничките односи во Република Македонија се многу кршливи. Политичките спорови произлегуваат од секое можно прашање, а се однесуваат на користењето на јазиците на немнозинските етнички групи, територијалната организација на земјата, политичката застапеност во јавниот сектор, итн. Сепак, членството во ЕУ и во НАТО е една од политички неоспорените точки на консензус меѓу двете најголеми етнички заедници во земјата.[11]

Доколку на референдумот преовлада негативната одлука, може да страдаат меѓуетничките односи во земјата, бидејќи пристапувањето во НАТО претставува еден од неколкуте мостови што ги поврзуваат овие две заедници. Одложувањето на пристапувањето во НАТО за неодреден период во иднина може да предизвика нервоза кај двете етнички заедници, оставајќи ја политичката сцена отворена за етнички наддавања, како еден вид компензација за неуспешното приклучување во НАТО и, последователно, во ЕУ. Изнаоѓањето нова заедничка основа за градење политички коалиции, ќе биде многу тешко, а меѓународната агенда на која било нова коалициска влада ќе се соочи со ќорсокак, кој е речиси невозможно да се надмине.

[10] Истата анализа покажува дека „додека во 2016 година 21,8% од испитаниците гледаат на ЕУ како на највлијателниот надворешен фактор, една година подоцна, тоа мислење го делат 38,1% од испитаниците “.

[11] На пример, види: http://www.kas.de/wf/doc/kas_30-2-1522-51944.pdf?180327173212 (пристапено на 16 септември 2018)

ПРЕПОРАКИ:

Во случај на позитивен исход на референдумот:

- партнерството меѓу граѓанските организации и Владата треба да продолжи како заедничка заложба за да се осигури спроведување на сите чекори од Договорот од Преспа;
- Владата треба и натаму да ги интензивира контактите со претставниците на НАТО и да ја зголеми дипломатската активност за вклучување на функционери на НАТО во објаснувањето на придобивките и стереотипите што се поврзани со членството на земјата во НАТО;
- Владата треба да се обиде да направи заложби за постигнување поширок политички консензус за прашањето и да ја вклучи опозицијата во процесот за обезбедување двотретинско парламентарно мнозинство за претстојните уставни измени.

Во случај на негативен исход на референдумот:

- Владата треба да ги вклучи меѓународните фактори во изнаоѓањето алтернативно решение и испитувањето на алтернативните чекори за продолжување на пристапувањето во НАТО;
- Владата треба да влезе во партнерство со граѓанските организации, во заедничка заложба за изнаоѓање алтернативни решенија на пристапувањето во НАТО. Потребни се серија тркалезни маси и дебати, како и заеднички акциски план за алтернативите чекори, изготвен од страна на сите засегнати страни;
- Владата треба да ги интензивира напорите за следење на ситуацијата во регионот и развојните моменти меѓу Косово и Србија;
- Владата треба веднаш да иницира стратегија за „контрола на штетата“ во однос на меѓуетничките односи во земјата, преку вклучување на сите засегнати страни, особено на политичките претставници на сите етнички групи. Фокусот треба да биде ставен на развивањето сценарија (најдобар, реален и најлош случај) и одговори на можните сценарија. Треба да се направи стратегија за стабилизирање на меѓуетничките односи, со вклучување на сите засегнати страни. Како дел од оваа мерка, треба да се формира парламентарна комисија за управување со кризата;
- Владата треба тесно да ја следи политичката активност на регионалните и на глобалните сили во земјата, навремено да ги решава можните ризици за натамошно загрозување на евроатланските интеграции;
- Владата треба да ги интензивира билатералните контакти и соработката со грчките власти во обид да ги решава ризиците што се појавуваат и да дискутира за можните алтернативи.

Исходот на референдумот и изгледите на Македонија за пристапување во ЕУ

Во споредба со другите држави од Западен Балкан, Македонија прилично рано влезе во процесот за пристапување во ЕУ. Во 2001 година таа стана првата земја во рамките на нововоспоставениот Процес за стабилизација и асоцијација која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација, со што го поплочи патот за поструктурирана соработка со ЕУ и ја отвори вратата за напредување во пристапниот процес. Во 2005 година, Македонија стана втората држава од Западен Балкан (по Хрватска) која доби статус на земја-кандидатка за членство во ЕУ. Стабилниот напредок во пристапниот процес на Македонија доживеа значаен успех во 2009 година, кога земјата ја доби првата препорака од Европската комисија за почеток на пристапните преговори со ЕУ. Во тоа време никој

не очекуваше дека по речиси една деценија и девет последователни препораки Македонија сè уште ќе биде во редот на чекање за отворање на пристапните преговори со ЕУ.

Без оглед на внатрешната политичка динамика од 2009 година, како главен виновник за деценискиот застој во аспирациите на Македонија за пристапување во ЕУ јасно може да се истакне спорот за името со Грција и можноста за грчко вето во системот за донесување одлуки на ЕУ. Одбивањето на Грција да го поддржи отворањето на пристапните преговори со Македонија во последните девет години, значително го намали кредибилитетот на перспективата за пристапување, што имаше разорен ефект врз демократските реформи во земјата. Недостигот од надворешни стимуланси, заедно со ограничените демократски капацитети на политичките елити за одржување конструктивен политички дијалог, резултираа со неколку политички кризи, загрижувачки трендови на заробена држава и видно демократско назадување.[12] Освен тоа, во последната деценија традиционално високата поддршка за членството во ЕУ кај македонската јавност беше обележана со значителен пад.[13]

Имајќи го предвид сето тоа, Договорот од Преспа и исходот на претстојниот референдум во Македонија, како и ратификацијата на Договорот во грчкиот парламент, станаа клучни параметри за деблокирањето на процесот за пристапување на Македонија во ЕУ. Потпишувањето на Договорот веќе ја поттикна Грција да го отстрани ветото за отпочнување на пристапните преговори со ЕУ, што резултираше со одложената одлука за отворање на пристапните преговори во 2019 година, под услов таа да биде одобрена од Европскиот совет[14], и одлуката за отпочнување на скрининг-процесот. Сепак, клучниот услов за можен почеток на пристапните преговори и за натамошно напредување во фазата на преговори е целосното спроведување на Договорот од Преспа. Оттука, позитивниот исход на претстојниот референдум и ратификацијата на Договорот од Преспа во грчкиот парламент остануваат услов без кој не може да се одблокира пристапниот процес на Македонија.

Позитивен исход на референдумот

И покрај деценискиот период на стагнација во рамките на формалниот процес на пристапување во ЕУ, Македонија сè уште покажува добри резултати во однос на усвојувањето на европското законодавство.[15] Поради раното влегување во пристапниот процес, политичкиот систем во Македонија веќе има добро воспоставена институционална рамка за координација на евроинтеграциските процеси. Уште повеќе, неодамнешната прогнозирачка анализа на изгледите за членство на државите од Западен Балкан ја дефинира Македонија како единствената земја-кандидатка која може да ги исполни пристапните критериуми пред 2023 година.[16]

[12] Фридом Хаус, op. cit.

[13] Дамјановски Иван, „Анализа на јавното мислење за македонскиот процес на пристапување кон Европската Унија (2014–2017)“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер/Институт за демократија „Социетас цивилис“ Скопје, 2018; Дамјановски Иван, „Јавното мислење и македонскиот процес на пристапување кон Европската Унија (2004–2014)“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер/Институт за демократија „Социетас цивилис“ Скопје, 2014

[14] Заклучоци на Европскиот совет, 28 јуни 2018 година. Достапно на: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/pdf (пристапено на 15 септември 2018)

[15] Според студијата на Think for Europe Network, група тинк-тенк организации од сите држави од Западен Балкан, Македонија сè уште е лидер во регионот кога станува збор за севкупното ниво на подготвеност за спроведување на законодавството на ЕУ и економските критериуми. Достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/WB_EC-progress202018%.pdf (пристапено на 21 септември 2018)

[16] Böhmelt, Tobias & Freyburg, Tina. “Forecasting Candidate States’ Compliance with EU Accession Rules, 2017–2050”. Journal of European Public Policy, Vol. 25 No. 11, 2017 год., стр. 1667–1685

Сепак, деценската блокада на пристапниот процес имаше разорен ефект врз административните капацитети во земјата. Развојните настани по 2009 година покажаа дека без надворешен притисок и солидна структура на стимуланси, македонските власти не се во можност да одржат солидно ниво на реформи, особено во областа на владеењето на правото. Моментално, јавната администрација го нема потребниот капацитет за да се справи со притисоците од процесот на проширување. Отсуството на политичка волја кај јавните службеници за работа на пристапниот процес и слабите политики на задржување на кадарот, во последнава деценија значително го намалија темпото на европските реформи во земјата.

Почетокот на пристапните преговори би можел да го даде многу потребниот стимул за зајакнување на администрацијата и за постепено намалување на овој дефицит на капацитетите. Многу примери од претходните проширувања на ЕУ јасно упатуваат на директна причинско-последична врска меѓу отворањето на пристапните преговори и значителното подобрување на исполнувањето на критериумите за членство од страна на земјите-кандидатки. Освен тоа, доколку кредибилитетот на перспективата за членство во текот на преговарачкиот процес остане висок, тоа значително ќе ја зголеми моќта за притисок на ЕУ врз македонските политички и административни власти, како клучен поттик за спроведување на реформите и за исполнување на барањата од ЕУ. Во таа смисла, властите треба да им дадат висок приоритет на значителните инвестиции во човечките капацитети во ресорните министерства. Неодамнешното хрватско искуство покажува дека успешната преговарачка структура би броела повеќе од 2.000 експерти.[17] За да се исполнат овие барања, властите треба веднаш да спроведат одржлива стратегија за вработување/унапредување, која ќе се потпира на објективна, финансиски поддржана структура заснована на перформанси. Владата треба посебно да ги адресира најстручните административни службеници во ресорните министерства и во владините агенции, преку спроведување политика за задржување на кадрите, која би одела подалеку од тековните финансиски и хиерархиски ограничувања. Владата треба да ги зголеми своите заложби за апсорпција на засилената техничка помош што ќе ја обезбеди Европската комисија, како помошен механизам за поефективно спроведување на европското законодавство. На крај, Владата треба да го адресира дефицитот на капацитетите преку натамошно проширување на својата соработка со релевантните граѓански организации и со другите засегнати страни во општеството, кои можат да бидат многу корисни како извор на експертиза за одредени јавни политики опфатени со европското законодавство.

Вториот голем предизвик за пристапувањето на Македонија во ЕУ, доколку има позитивен резултат на претстојниот референдум, е директно поврзан со исполнувањето на критериумите во однос на политиката за владеење на правото. Доколку Македонија сака да ги започне пристапните преговори, таа ќе биде целосно подложена на „новиот приод“ на ЕУ кон пристапните преговори, којшто ја става реформата на владеењето на правото во сржта на самиот процес на пристапувањето. Тоа значи дека напредокот на целокупното портфолио на хармонизација со законодавството на ЕУ ќе биде директно поврзан со перформансите на Македонија во однос на реформата на владеењето на правото, од самиот почеток па сè до крајот на преговарачкиот процес. Новиот приод значително ги зајакнува механизмите за мониторирање на ЕУ, преку проширување на системот на одредници со воведување дополнителни среднорочни одредници за поглавјата 23 и 24, кои се однесуваат на владеењето на правото, и преку барања за долгорочен успех во спроведувањето на реформата на владеењето на правото. Од друга страна, и покрај нејзината гласна поддршка за реформа на владеењето на правото и заложбите за исполнување на барањата од Итните реформски приоритети, сегашната влада не успева да воспостави кредибилно досие на реформи. Реформата на судството напредува многу бавно, а неодамна власта беше погодена од неколку коруптивни скандали во

[17] Drobnjak, Vladimir. “Specificity of Croatia’s Accession Negotiations and Implications for EU Membership”, *Études Européennes*, 2011 **год.**

нејзините редови. Имајќи ја предвид строгата условеност со владеењето на правото и прилично бавната динамика на реформите, македонските власти треба да го забрзаат спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството и нејзиниот акциски план и да продолжат да работат на воспоставување независен институционален систем за борба против корупцијата.

Финално, идните влади треба да развиваат и да одржуваат стратегија за јавни комуникации која ќе обезбедува навремени и објективни информации за граѓаните во врска со процесот за пристапување во ЕУ. Спротивно на моменталната ЕУфорија, која доминира во кампањата за одобрување на Договорот од Преспа, општата јавност треба да биде објективно информирана за сложеноста и за неизвесностите на пристапниот процес. За разлика од интеграцијата во НАТО, која доаѓа со висока веројатност за членство доколку референдумот е успешен, патот кон членство во ЕУ ќе биде долг и проследен со многу пречки и неизвесност, кои не се поврзани со спроведувањето на Договорот од Преспа. Прво, државите од Западен Балкан не само што треба да спроведат многу пообемно законодавство на ЕУ споредено со претходните земји-кандидатки, туку тие се соочени и со многу построг механизам за мониторинг. Ако како показател го земеме хрватското искуство, но имајќи предвид дека во моментов Македонија покажува умерено ниво на подготвеност во повеќето области опфатени со европското законодавство, за завршување на пристапните преговори ќе бидат потребни повеќе од осум години. Второ, кредибилитетот на политиката за проширување во самата ЕУ е на многу пониско ниво, споредено со претходните бранови на проширување. Заморот од проширувањето сè уште постои и внатрешните реформи се на врвот на списокот со приоритети. Јавното мислење во повеќето држави-членки на ЕУ не е наклонето кон натамошно проширување, а неколку држави-членки се залагаат за построга примена на условеноста за земјите-кандидатки од Западен Балкан и за забавување на самиот процес. Трето, подготвеноста на државите-членки на ЕУ да ја искористат моќта за вето за да влијаат врз некој билатерален спор со земја-кандидатка[18] сè повеќе расте, исто како и фактот дека одлуките за проширување на државите-членки се сè повеќе водени од нивните национални политички агенди. Политичките елити во Македонија треба да ја подигнат јавната свест за овие предизвици и континуирано да работат на одржување на добрососедските односи за да ги спречат конфликтите кои можат да предизвикаат ставање вето од страна на државите-членки.

Негативен исход на референдумот

Негативниот исход на претстојниот референдум несомнено ќе има негативно влијание врз процесот на пристапување во ЕУ. Со сигурност, процесот ќе го задржи статус квото од последните девет години, бидејќи Грција несомнено повторно ќе го активира своето вето. Според еврокомесарот за соседска политика и преговори за проширување Јоханес Хан, ваквите развојни моменти уште повеќе ќе ја изолираат земјата од ЕУ, можеби и со децении.[19] Досегашната динамика на исполнување на критериумите на ЕУ во Македонија покажува силна корелација меѓу кредибилитетот на перспективата за пристапување и интензитетот и квалитетот на реформите. Освен тоа, во периодот на низок кредибилитет, отсуството на веродостојна перспектива за проширувањето имаше реверзибилен ефект врз демократските состојби во земјата и резултираше со видно назадување. Без функ-

[18] "Bilateral disputes conundrum" prepared by Marika Djolai and Zoran Nechev, Balkans in Europe Policy Advisory Group. Достапно на: http://www.biepag.eu/tag/bilateral-disputes/ (пристапено на 21 септември 2018); "Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans", by Marika Djolai and Zoran Nechev, Balkans in Europe Policy Advisory Group. Достапно на: http://www.biepag.eu/28/04/2018/bilateral-disputes-conundrum-accepting-the-past-and-finding-solutions-for-the-western-balkans/ (пристапено на 21 септември 2018)

[19] "Хан за МИА: Без решение за името, вратата за ЕУ ќе се затвори за децении". Македонска информативна агенција (МИА), 14 септември 2018. Достапно на: https://mia.mk/en/Inside/RenderSingleNews/315/134454715# (пристапено на 21 септември 2018)

ционална структура на конкретни стимуланси од ЕУ, безбедно е да се претпостави дека мотивацијата меѓу политичките елити и јавната администрација за спроведување на реформите значително ќе опадне и ќе резултира со пролонгиран период на стагнација.

Во таквото сценарио, политичките елити во Македонија треба да направат максимални напори да го одржат моментумот и да продолжат да вршат притисок за исполнување на критериумите за членство во ЕУ.

ПРЕПОРАКИ:

Во случај на позитивен исход на референдумот*:*

- Владата треба веднаш да спроведе одржлива стратегија за вработување/унапредување, која ќе се потпира на објективна, финансиски поддржана структура заснована на перформанси. Владата треба посебно да ги адресира најстручните административни службеници во ресорните министерства и во владините агенции, преку спроведување политика за задржување на кадарот, која ќе оди подалеку од тековните финансиски и хиерархиски ограничувања;
- Владата треба да ги зголеми своите заложби за апсорпција на зајакнатата техничка помош што ќе ја обезбеди Европската комисија, како помошен механизам за поефективно спроведување на европското законодавство;
- Владата треба да го адресира дефицитот на капацитетите преку натамошно проширување на соработката со релевантните граѓански организации и со другите засегнати страни во општеството;
- Владата треба да го забрза спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството и нејзиниот акциски план и да продолжи да работи на воспоставувањето независен институционален систем за борба против корупцијата;
- следните влади треба да развиваат и да одржуваат стратегија за јавно информирање која ќе обезбедува навремени и објективни информации за граѓаните во врска со процесот за пристапување во ЕУ. Општата јавност треба да биде објективно информирана за сложеноста и за неизвесностите на пристапниот процес;
- политичките елити во Македонија треба да ја подигнат јавната свест за овие предизвици и континуирано да работат на одржување на добрососедските односи, за да се спречат конфликти кои можат да предизвикаат активирање на ветото од страна на државите-членки.

Во случај на негативен исход на референдумот*:*

- Владата треба да направи максимални напори за да го одржи моментумот и да продолжи да врши притисок за исполнување на критериумите за членство во ЕУ;
- Владата треба да иницира дијалог за градење консензус за продолжување на преговорите со Грција и за изнаоѓање нови алтернативи;
- Владата треба да ја задржи позицијата на поддршка на европските реформи, како најсоодветна алтернатива за демократска и економска консолидација на земјата.