

МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за мај 2010 год. –август 2010 год.



СКОПЈЕ, 2010 ГОД.

МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Проект финансиран од
Балкански фонд за демократија



Директор на проектот
Д-р Томе Неновски

Проект имплементиран од
Институт за економски стратегии и меѓународни односи-ОХРИД, Скопје

Извршен директор
М-р Билјана Јанева

Мониторингот го вршат следниве 10 експерти:

- д-р Благоја Наневски, финансиски систем
- д-р Томе Неновски, надворешно – трговски сектор
- м-р Снежана Мојсоска, трговија, индустрија и инвестиции
- м-р Љупчо Тошев, земјоделство
- м-р Снежана Костовска-Фрчковска, социјална политика
- д-р Душко Стојановски, внатрешна политика
- м-р Билјана Јанева, надворешна политика
- д-р Горан Стојковски, образование
- д-р Владимир Лазаревик, здравство
- м-р Горан Мијоски, транспорт и градежништво

Институт за економски стратегии и меѓународни односи - ОХРИД
Димитрије Туцовиќ 24
1000 Скопје,
Република Македонија
Телефон: +389 2 322 44 57
Факс: +389 2 322 44 57
Веб страница: www.oi.org.mk
е-маил: info@oi.org.mk

МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за мај 2010 год. –август 2010 год.



СКОПЈЕ, 2010 ГОД.

Содржина

Опис на целите на извештајот	7
Методологија	8
1. Финансиски систем	12
2. Надворешно – трговски сектор	20
3. Трговија, индустрија и инвестиции	26
4. Внатрешна политика и правосудство	32
5. Надворешна политика	41
6. Образование	49
7. Социјална политика	60
8. Здравство	66
9. Земјоделство	72
10. Транспорт и градежништво	79
Резиме	86

Опис на проектот

Институтот за економски стратегии и меѓународни односи -ОХРИД, Скопје во текот на 2007-2008 година го имплементираше проектот “Мониторинг на лидерство 1“. Проектот „Мониторинг на лидерство 1“ беше успешно проследен и следствено се наметна потреба за продолжување на анализите и извештаите во однос на потенцијалот за реформи на владејачката коалиција на Република Македонија. Имено, Институтот ОХРИД и експертите ја продолжија својата мисија, и во текот на 2009 - 2010 година и ги информираа граѓаните за реформскиот потенцијал кој го покажува Владата на Република Македонија со цел да ја направат Владата потранспарентна. Институтот ОХРИД верува дека граѓаните на Република Македонија треба да бидат информирани во однос на тоа како Владата и надлежните институции ги спроведуваат ветените реформи во повеќе области и дека треба да ја држат Владата одговорна за своите постапки.

Овој извештај е последен односно четврти извештај изработен во склоп на проектот „Мониторинг на лидерство 2“. Институтот за економски стратегии и меѓународни односи- ОХРИД и во овој извештај како и досега се стреми да ја оствари истата цел, да даде една слика на пошироката јавност за планираните и спроведените активности на Владата на Република Македонија преку конструктивна и компаративна анализа на Програмата за работа на Владата во десет области од економско-општествениот живот.

Како и во досегашните извештаи од овој циклус така и финалниот ги има истите главни дејства. детално да ги информира граѓаните за преземените иницијативи и активности на Владата, наспроти објавените ветувања. Ова ќе ја направи Владата поодговорна. Второ, ќе и овозможи на Владата независни експертски анализи за активностите на министерствата. Ова Владата ќе може да го искористи како алатка за анализирање на работата, надзор и непрекинато подобрување. Меѓудругото, граѓаните на Република Македонија ќе имаат увид за квалитетот на спроведувањето на активностите на Владата, а преку дадената општа стручна оценка и анализа ќе го идентификуваат квалитетот на реформскиот потенцијал на Министерствата.

Мониторингот се состои од споредување на остварувањата на Владата со ветувањата (*benchmarking*) содржани во Програмата за работа на Владата 2008-2012, како и во изборните програми на партиите на власт.

Врз основа на наодите од споредувањата, Институтот досега изработуваше тримесечни извештаи за прогресот на планираните активности, со проценка на ризикот од недоволна или недоволно квалитетна имплементација за секоја од областите покриени со извештаите.

Ваквиот начин на анализа и известување би требало да резултира со следниве долгорочни ефекти:

- Зголемување на транспарентноста и одговорноста на Владата;
- Подобрување на вклученоста на граѓаните со работата на државните институции;
- Зголемување на вклученоста на граѓаните во јавниот политички дискурс;
- Зголемен капацитет за информирано и активно практикување на демократските права од страна на граѓаните;
- Создавање на алатка која на државните институции би им служела за континуирано унапредување на нивната работа.

Пред да се отпочне со процесот на мерење на перформансите, експертите со помош на тимот на Институтот ОХРИД изработија Системска матрица за мониторинг базиран на перформанси (System based performance matrix). Како основа за Матрицата, експертите ја користеа Програмата на Владата, но и Изборните програми на партиите коишто се дел од коалицијата на власт. Ваквите матрици се моќни инструменти за евалуација на имплементацијата на јавните проекти. Успешно се користат во повеќе земји во светот. Како алатка за поефикасен мониторинг ги користат и неколку меѓународни консултантски фирми.

Методологија

Методологијата за изработка на извештаите и на целиот проект „Мониторинг на лидерство“ е иста за сите четири извештаи. Извештаите од проектот „Мониторинг на лидерство“ се фокусираат на реализираните и нереализираните (а планирани) програмски активности на Владата на Република Македонија во периодот на известување и на реформите што преостануваат да се имплементират. По анализата на реформите и на пропишаните активности во Програмата на Владата на Република Македонија, експертите даваат своја аналитичка оценка за степенот и квалитетот на имплементацијата и ризикот од (не)спроведувањето или неквалитетно спроведените реформи и активности.

Изнесените констатации и оценки се изведени врз основа на информациите прибрани од достапните пишани и електронски материјали и документи, како и од интервјуата со повеќе експерти, но и со одговорни лица во соодветните институции. Притоа, како извор на информации се користеа и електронските и печатените медиуми и официјалните веб страници на соодветните институции. Ориентацијата кон ваква широка палета на извори на информации е условена од две причини. Имено, досегашното искуство покажа дека често не можат да се користат само информации кои се добиваат во усните разговори – особено за информации кои се однесуваат на тековните активности. Втората причина е настојувањето да се оценат конкретните залагања на властите по одредени Министерства во врска со пошироката ориентација на Владата на Република Македонија за транспарентност во работењето.

Методологијата која се користи при подготвувањето на извештаите од проектот „Мониторинг на лидерство 2“ во себе ги вклучува следниве елементи, постапки и алатки:

1. Изработка на Системска матрица за мониторинг базиран на перформанси, како на Илустрација 1.
2. Идентификација на планирани иницијативи, коишто согласно Системската матрица треба да бидат во процес на имплементација во периодот на известување.
3. Изработка на Прашалник за прибирање информации за степенот на имплементација на планираните активности, како на Илустрација 2.
4. Интервјуа со претставници од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор.
5. Анализа на прибраните податоци.
6. Изработка на извештај за прогресот во имплементацијата на планираното.
7. Изработка на Оценка за ризик од недоволна или неквалитетна имплементација, како на Илустрација 3.

Овој извештај е структуриран така да вниманието го фокусира на следниве насоки кои претставуваат главни компоненти на извештаите на експертите во структуролошки поглед:

- Планирани и реализирани активности во извештајниот период
- Знаење одговор на прашањето: што останува да се имплементира, т.е. што не е имплементирано или не е доработено;
- Оценување на ризикот од неимплементацијата на одредени постапки или недоволно квалитетна имплементација; и
- Општи експертски оценки за периодот на известување.

Илустрација 1: Изглед на Системска матрица за мониторинг базиран на перформанси

Институт Охрид

Проект-мониторинг на лидерството

Систем за мониторинг на реформите на Владата на РМ.2009

Систем за мониторинг на изведбата на Владата на РМ					
Задача	Појдовна Точка	Имплементација	Цели	Резултати	Интервенции
Г. Земјоделство					
А) Финансиска поддршка во вид на субвенции	Владата на РМ презеде обврска во периодот 2008-2012 година да обезбеди субвенции за земјоделството во вкупен износ од 460 милиони евра. Во рамките на ова програма, за 2008 година беа обезбедени 45 милиони евра, а за 2009 година 70 милиони евра.	1. Опфатени култури со финансиската поддршка 2. Воспоставени механизми за имплементација 3. Воспоставена шема за поддршка на приходи	1. да се зголеми субвенциите 2. Да се изврши транспарентен и ефикасен систем на распределба 3. да се опфатат големи број на култури 4. Да се воспостави шема за поддршка	1. Од 45 милиони во 2008 на 70 милиони евра во 2009 2. Воспоставени се механизми за распределба 3. Опфатени се култури кои се битни за извозниот биланс и срсенските производи како глецијата и останатите житни и фуражни култури, млекото, грозјето, добитокот, градинарските култури, оранжериското производство, пчеларството, рибарството итн.	1. Зголемуани субвенции 2. Зголемуан опфат на култури 3. Не е доволно транспарентен системот на распределба 4. Нема знаци за воспоставување на шема за поддршка
б) Кредитирање преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд	Формирана е независна комисија во рамка на Министерството за финансии одговорна за администрирање и раководење на фондот (КДФ)	1. Давање поволни кредити	1. Подobar пристап на корисниците до ефтини средства	1. Одобрени кредити 2. Намалени каматни стапки	1. Одобрени кредити – 4149 Вкупни износ: 35.200.000 евра 2. Каматни стапки од 4 до 6,5%

Илустрација 2: Изглед на прашалник

Прашалник

За степенот на реализирање на Програмата на Владата на РМ во периодот (септември 2008- септември 2009) во областа на земјоделството

Корисник на бараните податоци: Институт Охрид

Давател на бараните податоци:

1. **Прашања во врска со финансиска поддршка во вид на субвенции за земјоделството и подобрување на приходите на земјоделските производители**
 - 1.1. Кои чекори се превземени за финасиска поддршка? (чекори – време кога е завршен чекорот)
 - 1.2. Каков вид на поддршка е обезбедена (доколку е обезбедена) во овој период ?(вид на поддршка – кога е направена)
 - 1.3. Кои чекори се првземени за подобрување на приходите?

2. **Прашања поврзани со кредитирање на земјоделците**
 - 2.1. Кои активности се превземени во врска со давање на кредити на земјоделците?
 - 2.2. Колкави износи се доделени?
 - 2.3. Која е каматната стапка?
 - 2.4. Колку се дадени во примарното производство, а колку во преработка?

Илустрација 3: Изглед на Формулар за оценка на ризик од недоволна или некавалитетна имплементација за еден од секторите

Ризик	Сериозност	Активност за избегнување	Надлежен орган	Други информации
Р: доследно спроведување на политиките П: Неприфрѓање на реформите	Голема *	Доследно спроведување на политиките преку донесување на регулативи и почитување на истите.	МЗШВ	Немање на информации и податоци ја отежнуваат анализата и партнерството
Р: Да не се воведат системи за евиденција П: Намалени перформанси на секторот	Средна	Воспоставување на системите: Пазарен информативен систем, ФАДН, ИАКС и др.	МЗШВ	
Р: Слаби инвестиции во образованието, науката и советодавството П: Намалени перформанси во секторот	Голема	Формирање на фонд/ови строго наменети за едукација, истражување и советодавство	МЗШВ	Паралелно инвестирање во знаење

1. ФИНАНСИСКИ СИСТЕМ (ФИСКАЛНА И МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА)

1.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Во периодот на известувањето финансискиот систем на РМ имаше три главни цели и правци на дејствување: а) вршење натамошни системски реформи во финансиската сфера со цел подобрување на деловната клима во земјата; б) преземање мерки што треба(ше) да дејствуваат во правец на постепено надминување на последиците од рецесијата; и в) преземање мерки за спречување економијата повторно да влезе во непријатната зона на рецесија. Тие мерки, главно, се сведуваат на следното:

1.1.1. Подобрување на економскиот амбиент

Во набљудуваниот период продолжи либерализацијата на финансискиот систем, а преку неа и на вкупната економска слобода на претприемачите со цел поттикнување на развојот на земјата. Разните мерки што Владата на РМ ги презеде во претходниот период, дополнети со други тековни мерки во разните сфери на економско дејствување, условија зголемување на степенот на економска слобода на претприемачите во РМ. Тоа го констатира и фондацијата Херитиц која секоја година изготвува индекс на економска слобода за повеќето земји во светот. Според мерењето на таа фондација, индексот на економска слобода во 2010 година за РМ бил подобрен за 4,5 поени во однос на измерениот за 2009 година и бил над збирниот просек за сите набљудувани земји. Тој податок ја сместува РМ на 56-то место меѓу 183 држави во однос на степенот на економска слобода.

Според фондацијата Херитиц, забележливи се подобрувањата во слободата на трудот, инвестициската, трговската, фискалната и монетарната слобода. Меѓутоа, при мерењето на вредноста на тој индекс, фондацијата Херитиц забележала слабости во заштитата на сопственичките права и во нивото на корупција, кои оневозможуваат индексот на економска слобода да се дигне на повисоко ниво. Тоа, впрочем, се областите во кои во претстојниот период Владата на РМ треба да презема поенергични мерки за подобрување на состојбите.

1.1.2. Фискална политика

Во доменот на фискалната политика, како позначајни активности во анализираниот период се издвојуваат следните:

1) Во насока на подобрување на деловниот амбиент Владата на РМ подготви, а Собранието на РМ донесе неколку законски решенија во финансискиот сектор

што произлегуваат од Програмата за работа на Владата на РМ, а претставуваат и хармонизација со законодавството на ЕУ. Освен тоа, тие решенија ќе придонесат за подобрување на деловната клима во земјата и ќе значат обезбедување функционален и поттикнувачки пазар за домашните и странски инвеститори. Станува збор за следните мерки:

- Со Законот за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА) воспоставено е самостојно и независно ревизорско тело што ќе ја применува, набљудува и ќе ја контролира примената на тој инструмент;
- Со измените во Законот за државна ревизија се засилува финансиската и функционалната независност на Државниот завод за ревизија.
- Извршена е измена на Законот за данокот на добивка со која износот од добивката што се распределува во вид на дивиденди се оданочува во моментот на нивната исплата. Таа обврска не се однесува на дивиденди коишто даночниот обврзник ги исплатува на правни лица - резиденти на РМ, со цел да се спречи нивно двојно оданочување.

2) Забавените стопански активности што се манифестираа во првиот квартал од годината условија намалување на приливите на средства во државниот буџет. Тоа особено е забележливо кај големината на собраните средства врз основа на данок на добивка (како резултат на влошените економски остварувања на економските субјекти, но и како резултат на претходно спомнатата антикризна мерка) и царини (значително помал увоз во однос на претходните споредбени периоди и годишното намалување на пондерираната царинска стапка). За да го спречи застојот во финансирањето на тековните и на планираните активности, како и непречено да го финансира планираниот буџетски дефицит во износ од 2,5 отсто од БДП, РМ имаше намера да издаде нова еврообврзница. Меѓутоа, влошените услови на европските финансиски пазари, првенствено како резултат на должничката криза во Грција и во некои други европски земји, нагло ја зголеми каматната стапка по која се продаваат такви обврзници. За да го избегне дополнителниот каматен товар, а сепак непречено да ги финансира тековните активности и планираниот буџетски дефицит, како и да го спречи влегувањето на економијата во нова рецесија, Владата на РМ се насочи кон користење средства од други извори што се продаваат по значително пониски камати и тоа:

- на предлог на Владата на РМ, Собранието на РМ донесе Закон за задолжување кај ММФ. Станува збор за воспоставување правна можност за повлекување на квотата на РМ кај ММФ во износ од 68 милиони евра со плаќање камата по стапка од 0,25 отсто годишно;
- со измените на Законот за јавни претпријатија е создадена можност претпријатијата што се основани од Владата на РМ да уплаќаат во државниот буџет 80 проценти од остварената добивка. Тоа решение е преодно и ќе важи до 31.12.2012 година;
- повремено (според претходно утврдени распоред и динамика) Владата на РМ продава државни записи кои можат да ги купуваат банките, претпријатијата и граѓаните по каматна стапка која на крајот на август 2010 година изнесуваше 4,9 отсто.

Сепак, Владата на РМ оцени дека планираниот прилив на средства во буџетот на РМ за 2010 година не може да се оствари и со тоа непречено да се финансираат планираните активности, поради што изврши ребаланс на централниот буџет во насока на намалување на неговите позначајни големини. Првобитно планираниот износ на приходи е намален за 4.717 мил. денари или за околу 3,3 отсто, најмногу како резултат на намалувањето на очекуваните приходи од данок на добивка (за 3.069 мил. денари), приходите од царини, персонален данок на доход, капиталните приходи и на приходите од социјални придонеси.

Соодветно на тоа, извршено е намалување на планираните расходи за 4.622 мил. денари или за 3 отсто во однос на почетно планираниот износ. Намалувањето на планираните расходи е најголемо во делот што се однесува на капиталните расходи (за 5.160 мил. денари) и набавка на стоки и услуги (за 900 мил. денари). Наспроти нив, зголемени се планираните расходи за тековни трансфери, првенствено, за потребите на здравствениот сектор, социјалната заштита, ЕЛС и за субвенциите (во анализираниот период тие непречено се исплатуваа). Буџетскиот дефицит останува на ниво од 2,5 отсто од БДП, односно се планира да изнесува 10.556 мил. денари и да се финансира со погоре наведените извори на средства.

Заедно со вршењето ребаланс на буџетот на РМ за 2010 година, беше извршено дополнување на Законот за буџетите во насока на усогласување на динамиката на реализација на претходно склучените договори за определени јавни набавки. Во иднина, кога ќе се врши ребаланс на буџетот на РМ во насока на намалување на неговите големини, буџетските корисници ќе можат да вршат промена и на динамиката на плаќањето на обврските што произлегуваат од веќе склучените договори, но ако за тоа добијат согласност од другата договорна страна и од Владата на РМ. Заради компатибилност на законите, соодветна измена е извршена и во Законот за јавните набавки. Со таа измена се прави обид за елиминирање на ситуацијата во која претходно склучен договор за јавна набавка што гласи на определен износ да не може да се реализира поради намалениот износ на соодветната буџетска ставка.

3) Покрај претходно наведените, во анализираниот период Владата на РМ презеде и други активности од финансиската сфера што беа предизвикани од потребата за поттикнување на економијата за надминување на последиците од рецесијата. Меѓу нив, позначајни се следните:

- Воведена е можност за електронска проверка на даночната картичка на економските субјекти со цел поедноставување на увидноста во нивните должничко-доверителски даночни односи со државата;
- Потпишан е договор меѓу Владата на РМ и Владата на Русија за регулирање на т.н. клириншки долг на некогашниот СССР кон поранешна Југославија, од кој на РМ отпаѓаат 60 милиони американски долари. Тие се планира да бидат искористени за реализација на проектот за гасификација на земјата;
- Донесена е Стратегија за управување со јавниот долг на РМ за периодот од 2010 до 2012 година. Со неа се предвидува во означениот период државниот долг на РМ постепено да се зголемува и од 24,1 отсто во 2009 година, да

достигне до 29,2 отсто од БДП на РМ во 2012 година (мастришкиот критериум е до 60 отсто од БДП на земјата). Во исто време, се планира дека вкупниот јавен долг на земјата ќе се зголеми од 30,4 отсто на 33,5 отсто од БДП на земјата.

1.1.3. Монетарна политика

а) Долг период наназад НБРМ спроведува стратегија на фиксен девизен курс на денарот со цел да ја одржи стабилноста на цените како нејзина основна, законски утврдена цел. Потребата од одржување стабилен девизен курс на денарот во време на рецесија не е спорна. Спорна е преголемата рестриктивност на монетарната политика во услови кога не постојат сериозни закани за нарушување на стабилноста на девизниот курс на денарот (девизните резерви се одржуваат на оптимално ниво од околу 1,7 милијарди евра, увозот на стоки и услуги е помал од остварениот во истиот период 2009 година итн.), а најголемиот дел од економските субјекти се соочуваат со неликвидност и намалувачка активност, што има продолжено негативно дејство врз состојбите на државниот буџет и во остварувањата на фискалната политика.

За остварување на поставената цел, и во анализираниот период НБРМ со несмалено темпо ги ангажирал нејзините главни инструменти (операции на отворен пазар и задолжителна резерва). Со нивно користење, таа ја задржа стабилноста на девизниот курс на денарот. Остварувањето на таквата интермедијарна цел се вршеше со високата “стерилизација” на ликвидноста на банкарскиот систем во земјата. Така, заклучно со 1 септември 2010 година НБРМ имаше “стерилизирано” (и мобилизирано) 859,6 милиони евра (408,5 мил. евра врз основа на запишани благајнички записи и 451,1 мил. евра врз основа на задолжителна резерва). Износот на задолжителна резерва со акт го определува НБРМ. Меѓутоа, износот на запишани благајнички записи го определуваат самите банки. Нивниот интерес за запишување високи износи на благајнички записи на НБРМ не беше намален ниту со неколкукратното намалување на референтната каматна стапка на НБРМ (од 6,5 на 5, а потоа на 4,5 отсто годишно).

Главните причини за растечкиот износ на “врзани” средства во благајнички записи на НБРМ се согледуваат во неопределувањето на оптималниот износ што НБРМ смета дека претставува вишок на ликвидност во економијата и кој треба да се повлече од оптек и во заинтересираноста на банките да ги вложуваат своите вишоци на ликвидни средства во доволно приходни и неризични пласмани, какви што се благајничките записи на НБРМ, како и во непочитувањето на Одлуката за издавање благајнички записи од страна на НБРМ во поглед на обемот и начинот на продавање на тие записи.

Во такви услови, неколкукратното намалување на референтната каматна стапка на НБРМ ја изгуби улогата на еден од главните инструменти за монетарно регулирање. Тоа убедливо се аргументира со фактот што една седмица (на 25.08.2010 година) по намалувањето на таа стапка на 4,5 отсто банките запишаа благајнички записи во рекорден дневен износ од 137 мил. евра. Тоа значи дека референтната каматна стапка се претвори во безвредна категорија чие

намалување на банките не го следат како сигнал за намалување на нивните активни каматни стапки и за зголемување на обемот на кредитирање на економијата.

Пререстриктивноста на монетарната политика отстапува од вообичаените теоретски и практични правила според кои, во време на рецесија, монетарната политика, преку координирано содејство со фискалната политика, треба да дејствува во правец на зголемување на ликвидноста во економијата. Таквата нејзина активна улога би водела кон намалување на каматните стапки на банките, зголемување на инвестициите во економијата, намалување на бројот на невработените, зголемување на приливите во државниот буџет и постепено придвижување на економијата по нејзината нагорна линија на движење;

б) Во анализираниот период се подзасили одобрувањето кредити на мали и средни претпријатија од кредитната линија што во 2009 година Владата на РМ ја доби од Европската инвестициска банка (100 мил. евра). Заклучно со август 2010 година преку Македонска банка за поддршка на развојот беа одобрени 46 мил. евра. Тие, дополнително беа поддржани со кредитни средства од комерцијалните банки што се овластени да ги одобруваат и сервисираат тие кредити.

Со цел поттикнување на претпријатијата да ги користат средствата од Европската инвестициска банка, Владата на РМ ја лимитира каматната стапка на кредитите од тие средства на 6 отсто годишно.

Сепак, се чини дека користењето на средства од таа кредитна линија се врши многу бавно и во недоволем обем. Според фирмите, главни причини за тоа се ограничувачките критериуми (процедури) што за таа цел ги утврди Европската инвестициска банка. Според комерцијалните банки, пак, причина за тоа се недоволно осмислените инвестициски проекти на претпријатијата и несигурните идни состојби на пазарот;

в) И покрај тоа што беа олеснети критериумите според кои земјоделците можат да конкурираат за добивање средства од програмата ИПАРД, тие средства бавно се користат. Главни причини за тоа се некавалитетноста и/или некомплетноста на проектите и на соодветните документи со кои се аплицира за добивање кредити. Од вкупно поднесените 133 апликации на првиот оглас (декември 2009 година) за користење на тие средства (24,3 мил. евра), договори биле склучени само со 27 апликанти. Во септември 2010 година е планирано да се објави втор оглас за користење на тие средства од ЕУ во вкупен износ од 40 мил. евра.

1.2. Што не е реализирано или не е доработено

Во текот на анализираниот период беа реализирани значаен дел од планираните активности на Владата на РМ. Покрај нив, Владата на РМ презеде и други мерки и активности што произлегоа од потребата за дефинитивно излегување на земјата од рецесија и надминување на последиците од неа. Сепак, некои од планираните програмски активности и натаму остануваат не(до)реализирани.

Тука, првенствено, се мисли на продолжувањето и завршувањето на процесите на денационализација на имотот и на фискалната децентрализација. Остатокот на денационализација на имотите и натаму се врши со бавно темпо, што се наметнува како сериозен проблем за реализирање на планираното зголемување

на инвестициите (домашни и странски) во земјата, како и на започнатиот процес на приватизација на земјиштето што го користат значаен дел од претпријатијата и граѓаните.

Одреден застој се забележува во процесот на фискална децентрализација. Врз основа на претходна оценка на исполнетоста на соодветните услови, во анализираниот период една општина (Македонска Каменица) доби дозвола од Владата на РМ за преминување во втората фаза од процесот на фискална децентрализација. Останаа уште 11 (од вкупно 85) единици на локалната самоуправа (ЕЛС) што не го поминале прагот на втората фаза од фискалната децентрализација (во таа фаза се влезени 174 ЕЛС). Главна причина за повеќето од нив е блокираноста на нивните сметки поради претходно создадени долгови и неизграденоста на потребниот административен капацитет, на што инсистира Законот за финансирање на ЕЛС. Бавното завршување на тој процес ги забавува натамошните реформски активности на тој план, согледани во реализирањето на регионалниот економски развој на ЕЛС, фискалното воедначување на ЕЛС, меѓуопштинската соработка, постепеното заменување на блок-дотациите од централниот буџет со нови начини на финансирање на соодветните надлежности на ЕЛС итн.

1.3. Можни ризици од (не)реализирање или од недоволно квалитетно реализирање на одделни активности

Најголем ризик со кој Владата на РМ се соочуваше при реализирањето на своите програмски активности во извештајниот период и со кој ќе се соочува во остатокот од 2010 година е продолженото дејство на светската економска криза и можноста од појава на т.н. “двојно паѓање“ на светската економија. Притоа, особено е значајно какви ќе бидат состојбите и движењата во економиите на најголемите надворешно-трговски партнери на РМ (Германија, Италија, Русија, Грција и Србија). Повеќето од нив ќе се соочуваат со исклучително тешки економски проблеми и во текот на 2010 година. Со особено сериозни проблеми ќе се соочува Република Грција поради нејзината должничка криза. Таа земја има доминантно учество во сопственичката структура на странските директни инвестиции во РМ. Истовремено, голем дел од надворешно-трговската размена на РМ е насочен кон таа земја. Поради тоа, домашните економски проблеми во Република Грција треба да се третираат како голем ризик за идните остварувања на македонската економија. Освен тоа, евентуалното проширување на последиците од грчката финансиска криза врз други делови од еврозоната (Португалија, Шпанија, Италија, Ирска, ...) може да ја прошири таа криза на поголем дел од Европа и од светот, со последици што неминовно би ја зафатиле и економијата на РМ.

Надворешен ризик со засега неопределена големина, претставува зголемувањето на цените на некои земјоделско-прехранбени производи (пченица, масло за јадење, шеќер...). Ризикот може да се појави во одредено зголемување на цените на некои од тие производи, што дополнително би го влошило животниот стандард на населението или во недостаток на некој од тие производи што, исто

така, би предизвикало појава на некакви социјални последици. Поради тоа, потребно е надлежните институции будно да ги следат состојбите на тој план и соодветно и навремено да реагираат на таквите предизвици.

На домашен план, силен ризик за реализирање на планираните активности ќе биде растечката неликвидност на економските субјекти. Во поголем дел од првото полугодие од 2010 година тоа водеше кон намалување на обемот на индустриско производство и кон зголемување на бројот на невработени, што е редовна појава во економиите кога тие излегуваат од фазата на рецесија. Постои објективна закана за зголемување на бројот на невработени во останатиот дел од 2010 година, што би имало негативно влијание врз реализацијата на планираниот обем на приходи и на расходи во буџетот на РМ за санирање на соодветните последици. Тоа, се разбира, би значело и редуцирање на средствата што би се ангажирале во развојни активности на економијата.

Сериозен ризик за остварување на програмираните и на ново наметнатите активности и мерки на Владата на РМ, може да претставува натамошната несинхронизираност на монетарната и фискалната политика. Од една страна, присутна е намалена ликвидност и намалени стоковно-парични трансакции на земјата, што создава сериозни проблеми во реализирањето на планираните приходи и расходи на државниот буџет. Тоа ја присилува државата и натаму повремено да се задолжува кај домашните банки преку продавање државни записи. Од друга страна, со несмалено темпо се врши “стерилизирање“ на големи износи на средства на банките кај НБРМ. Со тоа силно се намалува ликвидниот потенцијал на банките, се ограничува обемот на кредити за приватниот сектор, а каматните стапки се држат на ниво што не соодветствува на бавното излегување на економијата од состојбата на рецесија и санирање на последиците од неа. Освен тоа, пререстриктивноста на монетарната политика, сигурно, ќе се рефлектира во намалени инвестиции во економијата, намалено производство, намалени доходи, а со тоа и во намалени приходи во буџетот на земјата, со претходно коментирани последици врз него.

Најпосле, сериозен ризик за македонската економија во претстојниот период може да претставува натамошното недонесување одлука од страна на Европската унија за определување датум за почнување преговори со РМ за нејзино членство во таа заедница, како и за членство на РМ во НАТО.

1.4. Општа стручна оценка за остварувањата во периодот на известувањето

Во периодот на известувањето беа реализирани значаен дел од планираните активности на Владата на РМ и на останатите државни институции во доменот на финансиската политика. Покрај нив, Владата на РМ презеде и други мерки што беа условени од актуелните економски состојби и движења во земјата, предизвикани од дејството на светската економска криза и од потребата за санирање на претходно создадените последици од дејството на светската економска криза, но и за заштита од можното повторување на таа криза.

Најголем дел од преземените мерки и активности се насочени кон натамошно подобрување на економскиот амбиент во земјата. Сепак, подобрувањето на

економскиот амбиент не се манифестира во позначајни позитивни промени на домашен економски план. Главна причина за тоа е продолженото дејство на економската криза и сериозните проблеми со коишто, на економски план, се соочуваат најважните надворешно-трговски партнери на РМ, а особено Република Грција.

Во набљудуваниот период и натаму е забележливо отсуството на синхронизираност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за соочување со кризата. Додека фискалната политика се соочува со проблеми во реализирањето на буџетот и на планираните програмски активности за 2010 година, НБРМ и натаму спроведува исклучително рестриktivна монетарна политика, која се манифестира во растечки износи на имобилизирани средства на банките кај неа. Тоа условува растечка неликвидност на претпријатијата, намален обем на производство, растечка невработеност, а со тоа намалени приходи во буџетот и растечки расходи за решавање на социјалните проблеми во земјата.

Покрај овие ризици/закани, македонската економија во претстојниот период ќе се соочува со други два сериозни ризика: неизвесност дали европската, па и светската економија ќе навлезе во фаза на повторно паѓање (повторување на кризата) поради големите должнички кризи со кои (ќе) се соочуваат дел од евро-земјите, како и неизвесноста околу добивањето датум за почнување преговори со ЕУ за влегување на РМ во таа заедница и приклучувањето на РМ кон алијансата НАТО.

2. НАДВОРЕШНА ТРГОВИЈА

2.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

2.1.1. Подобрување на деловниот амбиент

Во анализираниот период се вршеше операционализација на претходно преземените реформски активности насочени кон создавање подобри услови за дејствување на економските субјекти во земјата и за подобрување на условите за нивно тргување со странство. Тие мерки и активности, главно, се насочени кон продолжување на реализацијата на програмските активности на Владата на РМ, но уште повеќе кон санирање на последиците од рецесијата и обезбедување подобра позиција на домашните субјекти во битката за задржување на старите и освојување нови пазари во послекризниот период.

Значи, во анализираниот период вниманието беше насочено кон ефектуирање на претходно преземените мерки и активности што се насочени кон подобрување на деловниот амбиент како основа за поттикнување на надворешно-трговските активности на економските субјекти во претстојниот период и за приспособување на надворешнотрговското работење на македонските претпријатија кон стандардите на ЕУ.

Особено внимание беше посветено на мерките за воведување на т.н. број ЕОРИ, кој беше воведен на први јули 2009 година од страна на ЕУ. Целта на таа активност е претпријатијата од РМ да мора (краен рок беше 1 јули 2010 година) да извадат број за царинско идентификување што се применува на целата територија на ЕУ, ако сакаат нивните прехранбени производи од животинско потекло да ги минуваат границите на земјите-членки на ЕУ. Таа мерка претставува новина во царинското работење и е дел од активностите за воспоставување целосни електронски царински процедури во ЕУ. Имено, дел од Лисабонската стратегија за конкурентна економија се и трговијата и царината без хартија. Веќе е почнат процесот на воведување електронска документација во сите увозно-извозни и транзитни царински процедури. Притоа, битно е што и земјите што се кандидати за членство во ЕУ (како што е РМ) и тие што се во фаза на пристапување кон ЕУ можат да учествуваат во тие активности како дел од нивната подготовка за зачленување во ЕУ. Крајниот ефект од таа мерка ќе биде олеснување на увозно-извозните процедури, намалување на административните трошоци и на времето за царинење, подобрување на наплатата на царинските давачки, забрзување на протокот на информации, намалување на застојот на границите итн. Станува збор за добивање своевиден “пасош“ за влез на македонските стоки на пребирливиот европски пазар, поради што се наметнува потребата за забрзано обезбедување таков број од страна на македонските фирми.

Искористувањето на таквата можност, заедно со останатите мерки што се наведени во одделни делови од овој извештај, треба да ги подобрат позициите на

македонски надворешно-трговски претпријатија во постојните услови на, се уште, силно изразени дејства и последици од економската криза, но и да станат основа за идни позначајни остварувања на вкупниот економскиот растеж, па во тие рамки и на извозот на стоки и услуги.

Со цел засилување на трговската соработка во рамки на договорот ЦЕФТА, како претходница на идната надворешно-трговска соработка на РМ со ЕУ, во текот на мај и јуни 2010 година беа преземени повеќе активности за натамошна либерализација на пазарот на стоки и услуги во рамки на таа асоцијација. За таа цел беше формирана Работна група за либерализација на услугите и се пристапи кон изработка на студија за потенцијалите за либерализација на трговијата со услуги во рамки на ЦЕФТА.

2.1.2. Остварени резултати во надворешната трговија

Подобриот деловен амбиент во земјата, остварените позитивни движења во економијата на РМ во последното тримесечје од 2009 година и позитивните промени кај дел од најважните надворешно-трговски партнери на РМ (особено во Република Германија), условија во извештајниот период да се остварат значително подобри резултати во економската размена со странство во однос на остварените во истиот период од 2009 година.

Така, заклучно со 30.06.2010 година трговската размена на земјата со странство се зголеми за 10,3 отсто во однос на остварената во истиот период лани. Тој пораст може да се оцени како скромен, но, сепак, многу значаен кога се анализира како показател за случувањата во домашната економија во послерецесискиот период и за очекуваните остварувања на економијата на надворешен план во претстојниот период. Во тој период е забележлива растечка странска побарувачка на домашни стоки, особено на производи од металската (најмногу челик), текстилната и индустријата за преработки од нафта. Во првите шест месеци од 2010 година извозот на стоки и услуги изнесуваше 1.436 милиони долари, што е за 20,6 проценти повеќе од неговата големина во истиот период од претходната година. Истовремено, како резултат на рестриктивната монетарна политика и на опаѓачката тенденција на домашната економија, увозот на стоки и услуги од странство бележеше скромни нагорни големини во однос на остварените во истиот период од претходната година. Во првите шест месеци од 2010 година увозот на стоки и услуги изнесуваше 2.441 мил. долари, што е за 5,3 проценти поголем износ од остварениот во истиот период од претходната година. Таквите движења условија намалување и на обемот на трговскиот дефицит, кој на 30.06.2010 година изнесуваше 1.005 мил. долари, односно за 121 мил. долари или за 10,8 проценти помалку од остварениот во истиот период 2009 година. Сето тоа услови во првите шест месеци од 2010 година просечната покриеност на увозот со извоз да се зголеми на 58,8 отсто (51,4 отсто во истиот период лани и 53,4 отсто во текот на цела 2009 година). Најважна карактеристика на остварените движења е што во извештајниот период се забележува повисок пораст на извозот во однос на увозот, што е сосема спротивно од остварените движења во текот на 2009 година. Меѓутоа, треба да се има предвид историскиот

факт дека во втората половина од годината увозот ратсе со поголема диинамика од растежот на извозот, што може да поредизвика засилен пораст на трговските дефицит до крајот на 2010 година со соодветни негативни ефекти врз вкупниот резултат на економијата на РМ за 2010 година и потребата од обезбедување средства за финансирање на тој дефицит.

Трендот на скромни износи на странски директни инвестиции во земјата продолжи и во набљудуваниот период. Причините за тоа се бројни: неадекватна структура на економијата, неадекватна инфраструктура, некавалитетна расположлива работа сила, политичката нестабилност итн. Меѓутоа, во анализираниот период тие причини беа засилени со дејството на, с'е уште, актуелната светска економска криза, овојпат, олицетворена и во должничка криза на некои земји (Грција, Шпанија, Италија, Португалија, САД, Ирска...) и на неизвесноста како таа ќе се одвива во претстојниот период. Сето тоа услови во земјата да влегуваат многу мали износи на нови странски директни инвестиции. Од друга страна, недостатокот на средства во домицилните фирми услови поголем дел од странските инвеститори во РМ остварената добивка во претходните години да ја репатрираат во своите матични земји. Сето тоа ги присилуваше странските инвеститори во актуелниот период да се воздржуваат од поинтензивни нови инвестиции. Поради дејството на сите тие причини, обемот на странски директни инвестиции во РМ во првите четири месеци од 2010 година изнесуваше скромни 70 мил. евра.

2.2. Што не е реализирано или не е целосно остварено во анализираниот период?

Владата на РМ во континуитет презема мерки и активности за подобрување на деловната клима во земјата, како услов за зголемување на домашното производство и со тоа за унапредување на надворешната трговија на земјата и влегување на поголем обем на странски инвестиции во земјата. Сепак, нивното ефектуирање е значително ограничено поради сериозното влијание на повеќе насобрани ограничувачки фактори, кои, овојпат, се засилени со дејството на светската економска криза и од рецесијата во домашната економија.

Најзначајни ограничувачки фактори за остварување подобри резултати на надворешно-економски план се растечката великвидност, а со тоа и високата финансиска недисциплина на економските субјекти (избегнување на плаќање на меѓусебните побарувања и обврски), с'е уште присутните слабости во брзината и ефикасноста во реализирањето на стечајните и ликвидационските постапки против фирмите, високата застапеност на мито и корупција во реализацијата на деловните зделки, бавните судски постапки итн. Тие проблеми ја влошуваат финансиската состојба на добрите и чесните фирми, а со тоа и можноста за зголемување на нивната конкурентност и на нивните вкупни производствени и продажни перформанси на странските пазари. Силен ограничувачки фактор за зголемување на конкурентноста на македонската економија во надворешната трговија и натаму претставуваат нејзината нереструктурираност, отсуството на иновации и извозни брендови итн.

Приливот на странски директни инвестиции во извештајниот период беше значително понизок од планираниот. Програмската определба на Владата на РМ за зголемување на странските директни инвестиции се реализира бавно и покрај значително подобрената клима за економско дејствување на странските инвеститори и зголемената економска слобода на претприемачите. Тоа, секако, е резултат на бројните ограничувачки влијанија на актуелната светска економска криза кои се спомнати на повеќе места во овој извештај.

И покрај значајните остварувања на планот на денационализација на имотот и негова евиденција во катастарот, с'е уште, има проблеми околу дефинирањето на карактерот на сопственоста на определени градежни подрачја, што ги одвлекува странските, но и домашните претприемачи од позначајни инвестиции во РМ.

И во овој извештаен период не беше доволно силно изразена активноста на македонските агенти во странство за промовирање на домашните производи на традиционалните и на алтернативните светски пазари.

2.3. Можни ризици при реализирањето на соодветните активности

Во претстојниот период македонската економија во целина, а нејзината надворешна трговија посебно, ќе бидат изложени на продолженото дејство на светската економска криза, која добива нови форми (должничка криза), но и нови заканувачки големини што можат да се претворат во т.н. “двојно паѓање на економијата“. Тоа, особено, се манифестира во големата должничка криза на Република Грција, но и на некои други поважни надворешно-трговски партнери на РМ (Италија, Русија, Србија, Бугарија...). Нивните проблеми можат негативно да дејствуваат врз македонската надворешна трговија на неколку начини: со намалување на обемот на надворешната размена, намалување на обемот на нови инвестиции во РМ, репатрирање на добивката на фирмите во РМ што се основани од странски економски субјекти во нивните матични земји итн.

Загриженоста за случувањата во поголем број од евро-земјите е разбирлива, ако се знае дека со нив РМ остварува, речиси, 2/3 од сопствената надворешна трговија, дека најголем дел од извозната побарувачка на македонските производи ја диктираат тие земји и дека најголемиот дел од постојните странски директни инвестиции во РМ се од некои од тие земји, а особено од Грција, Словенија и Австрија.

Евентуалното подобрување на економската состојба кај најважните надворешно-трговски партнери на РМ (во вториот квартал од 2010 година Германија оствари најголем обем на извозот во последните 20 години, што даде сигнали за засилување на тамошната вкупна економија) ќе ја зголеми нивната побарувачката на стоки и услуги. Тоа би условило зголемување на побарувачката за металски, текстилни, земјоделски, кожарски и други репроматеријали, суровини и производи од РМ, кои се главни содржински елементи на македонскиот извоз. Во спротивно, ако кризата во тие земји продолжи да се манифестира во друга форма и интензитет, тогаш тоа за македонскиот извоз и во иднина ќе претставува силен ограничувачки фактор.

Сериозен ризик и неизвесност за надворешната трговија на РМ може да претставуваат цените на нејзините извозни, а особено цените на металските производи. Во почетокот на 2010 година дојде до зголемување на тие цени, што благопријатно дејствуваше за подобрување на условите за тргување на РМ со странство и особено на обемот на нејзиниот извоз. Меѓутоа, цените на тие производи покажуваа(т) висок степен на променливост, која е диктирана од вкупните случувања во светската економија. Од друга страна, неизвесност со голема доза на ризик претставува можниот недостаток и пораст на цените на некои земјоделско-прехранбени производи (пченица, масло за јадење, шеќер...) за кои постои висока увозна зависност на РМ, а што може непријатно да се одрази врз состојбите на трговскиот, а со тоа и на платниот биланс на РМ.

Македонските извозни и увозни фирми и во претстојниот период ќе се соочуваат со проблемот на пререстриктивната монетарна политика. Повратен проблем од таквата политика може да биде недостатокот на приливи на средства во државниот буџет, што речиси сигурно ќе предизвика ново задолжување на државата кај банките, а со тоа и за истиснување на приватниот сектор од можностите за поенергично кредитирање на неговите стопански активности, како и задолжување на државата кај други домашни и странски кредитори.

Ризик за идните движења во економијата, а, со тоа, и за движењата во надворешно-трговскиот сектор во претстојниот период ќе претставуваат недобивањето датум за преговори на РМ со ЕУ за членство на РМ и недобивањето покана за членство на РМ во алијансата НАТО, со последици што се коментирани на повеќе места во овој извештај.

2.4. Општа стручна оценка за остварувањата во периодот на известувањето

Во извештајниот период продолжија напорите на Владата на РМ за унапредување на економската размена со странство. Тоа, особено, се однесува на перманентното подобрување на деловниот амбиент во земјата. Таквите активности се манифестираа во значително подобри остварени резултати во надворешната трговија во првото полугодие од 2010 година во однос на остварените во истиот период од 2009 година.

Меѓутоа, с'е уште присутната економска криза во поголем дел од светот, појавните облици на нова (должничка) криза, проблемите со кои се соочуваат некои од најважните надворешно-трговски партнери на РМ (Грција и Италија се соочуваат со должнички кризи, Русија има проблеми со сушата и со пожарите во одделни региони) и продолженото дејство на рецесијата во македонската економија, придонесоа остварените резултати на надворешно-трговски план, особено во делот на странските директни инвестиции, да бидат значително помали од очекуваните. Кон таквите остварувања, соодветно влијание имаше и несинхронизираното дејство на фискалната и монетарната политика во соочувањето со рецесијата. Тоа услови вкупните перформанси на надворешната трговија на РМ со странство, генерално (иако подобрени во одделни делови во однос на порано), да бележат незадоволителни резултати.

Реални се очекувањата дека македонската надворешна трговија ќе се соочува со слични проблеми, ограничувања, закани и ризици и во остатокот од 2010 година. Проблемите со кои се соочуваат или би можеле набрзо да се соочат некои од најважните надворешно-трговски партнери на РМ (Грција, Италија, Русија, Бугарија...), претставуваат сериозна опасност и закана за надворешно-трговскиот дел од македонската економија. Големата неизвесност дали во останатиот дел од 2010 година ќе се случи т. н. “двојно паѓање“ на светската економија, како и зависноста од степенот и брзината со кои најважните трговски партнери на РМ ќе се соочуваат со економска криза во кој било вид, зависноста од начините и брзината со која македонската економија ќе ги санира последиците од рецесија и неизвесностите што произлегуваат од (не)добивањето датум за преговори за членство на РМ во ЕУ, се најсилните ризици, но и ограничувачки фактори со кои македонската економија во целина, и нејзината надворешна трговија посебно, ќе се соочуваат во претстојниот период. Поради тоа, во претстојниот период е препорачливо будно и на дневна основа да се следат состојбите во европската економија и на условените динамични промени во домашната економија. Истовремено, со синхронизирано дејство на макроекономските инструменти треба да се дејствува во правец на, што е можно, поголема заштита на домашната економија од поголеми повреди. На тој пат РМ и натаму ќе се соочува со сериозни проблеми кои, главно, произлегуваат од неадекватната структурираност на нејзината економија (увозно зависна; недоволно интернационализирана, односно недоволно извозно структурирана; ниска конкурентност; недоволна иновативност; мал избор и обем на производи за извоз со висока додадена вредност итн.).

3. ТРГОВИЈА, ИНДУСТРИЈА И ИНВЕСТИЦИИ

Зголемување на економскиот растеж, подобрување на конкурентноста на домашните економски субјекти, остварување повисока стапка на вработеност, пораст на животниот стандард и на квалитетот на живеење на граѓаните на РМ претставуваат долгорочни и перманентни програмски приоритети и цели на Владата на РМ. Во насока на нивно остварување се вршат бројни реформи и приспособувања на деловниот амбиент во земјата кон барањата на домашните и странските инвеститори. За некои од нив стана збор во претходните поглавја од овој извештај, а некои ќе бидат презентирани подолу во овој дел од извештајот. Сепак, како што претходно беше речено, и покрај бројните подобрувања на деловниот амбиент, за кои РМ доби и високи меѓународни признанија, тие не можат да вродат со значаен позитивен резултат, првенствено поради продолженото дејство на светската економска криза и соочувањето на домашната економија со проблемите што ги наметнува рецесијата. Тоа е причината поради која активностите на Владата на РМ и во овој извештаен период беа насочени во два правци: а) преземање на дел од програмските мерки и активности за подобрување на деловниот амбиент во земјата; и б) донесување мерки за ублажување на влијанијата на кризата и настојување да се ублажат последиците од рецесијата на македонската економија што најсилно беа изразени во доменот на индустријата, инвестициите и трговијата.

3.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Носители на планираните мерки и активности во спомнатите области се Министерството за економија и Министерството за финансии. Во извештајниот период тие ги реализираа следните позначајни мерки и активности:

- а) Засилена е реализацијата на документот Индустриска политика на РМ 2009 - 2020 година. Нејзина цел е промовирање на индустриската политика како збир на мерки за поттикнување, создавање и развивање на конкурентна домашна индустрија што ќе биде подготвена за настапување на светскиот пазар, базирана на знаење, иновации и соработка меѓу приватниот и јавниот сектор, како и меѓу научно-истражувачките институции и индустријата;
- б) Подготвен е проект за реализација на програмата ИПА - Компонента 1 за “Зажакнување на капацитетите за имплементација на индустриската политика”;
- в) Спроведена е постапка за избор на консултант за подготовка на оперативни програми за петте области од програмата ИПА за интервенција во рамки на индустриската политика;
- г) Воспоставено е самостојно и независно ревизорско тело кое треба да прерасне во ефикасен инструмент за следење на начинот на управување и

- трошење на средствата добиени од ЕУ во рамките на претпристапната помош ИПА;
- д) Донесена е Стратегија за развој на енергетиката во РМ до 2030 година. Нејзини главни цели се:
- одржување, ревитализација и модернизација на постојната и изградба на нова енергетска инфраструктура;
 - подобрување на енергетската ефикасност во производството, преносот и користењето на енергијата;
 - користење на домашните ресурси за производство на електрична енергија;
 - користење на природниот гас;
 - зголемување на користењето на обновливи извори на енергија;
 - воспоставување економска цена на енергијата;
 - интегрирање на енергетскиот сектор на РМ во регионалниот и европскиот пазар итн;
- ѓ) Подготвен е Законот за енергетика. Неговото донесување ќе значи усогласување на домашното законодавство со барањата на Енергетската заедница и енергетските компании во РМ;
- е) Во соработка со деловната заедница, инвеститорите и владините институции, подготвена е Програма за поттикнување на инвестициите во РМ во периодот 2011 - 2014 година. Се очекува таа да биде презентирана пред јавноста во текот на септември 2010 година;
- ж) Потпишан е договор меѓу РМ и Руската федерација за користење на т.н. клириншки долг на Русија спрема РМ во износ од 60 мил. долари, како дел од потребните средства (300 мил. евра) за реализација на проектот гасификација на земјата;
- з) Извршени се измени во Законот за трговија со кои се создаваат услови за засилен инспекторски надзор над работењето на фирмите и се воведени нови или се зголемени некои од постојните казни за непочитувачите на одредбите на тој закон.

3.1.1. Остварени резултати

Според тоа, и во овој извештаен период имаше интензивна активност на надлежните институции за реализирање на поголемиот дел од програмските активности и мерки на Владата на РМ. Реализацијата на повеќето од нив, во голем дел, услови натамошно подобрување на деловната клима во земјата. Тоа беше забележано и од релевантни меѓународни институции.

Така, според Извештајот за Индексот на инвестициски реформи 2010 на ОЕЦД, РМ во однос на останатите земји од регионот, направила значаен прогрес во многу области, а особено во законодавството со укинување на голем број непотребни законски прописи. Во извештајот се нагласува дека РМ има еднаков третман на домашните и странските инвеститори. Сепак, во извештајот се нагласува дека за да можат инвестициските реформи да вродат со плод, потребно е во иднина РМ да обрне поголемо внимание на развојот на човечкиот капитал

како еден од најважните елементи за привлекување странски инвестиции секаде низ светот.

Во исто време, консултантската куќа А. Т. Кеарнес изврши истражување на развиеноста на малопродажниот сектор за 2010 година според кое, РМ се наоѓа на 20-то место според развиеноста на малопродажниот сектор, односно меѓу 30-те најпосакувани места за вложување во отворање трговски центри и малопродажни ланци за самопослуги.

Најпосле, Светска банка изврши рабгирање на земјите наречено “Инвестирањето преку граница 2010” во кое РМ ја смести во првите дест земји во светот со најкратка процедура за основање бизнис. Според тој извештај, во РМ се потребни осум дена за регистрирање претпријатие, со вршење само на шест процедури.

Сепак, и покрај таквите оценки и примената на бројните мерки во наведените области, генерално може да се заклучи дека практичните ефекти од тие мерки се, речиси, занемарливи, ако се имаат предвид големините на индустријата, инвестициите и на трговијата во текот на набљудуваниот период од 2010 година. Незаобичолно силно влијание за таквите резултати, се разбира, има продолженото дејство на рецесијата и новопојавените облици во кои се трансформира светската економска криза, опсобено во некои земји кои имаат големо значење за економијата на РМ (Русија, Италија Грција...).

Имено, индустриското производство во првите седум месеци од 2010 година бележеше помали вредности во однос на остварените во истиот период од 2009 година. Во тој период од 2010 година тоа беше помало за 3,3 отсто во однос на оствареното во истиот период од 2009 година. Сепак, забележлива е одредена тенденција на подобрување на состојбите во индустријата во јуни и во јули 2010 година, со кои се надомести значаен дел од големото намалување на индустриското производство во првите пет месеци од годината. Главна причина за таквите придвижувања, секако, се позитивните движења во вториот квартал од 2010 година во економијата на најголемиот надворешно-трговски партнер на РМ - Република Германија. Тоа и овојпат ја потврдува констатацијата за големата зависност на состојбите и движењата во домашната економија од состојбите и движењата во економиите на најголемите надворешно-трговски партнери на РМ. Домашните и странските инвестиции и натаму бележат скромни големини и се пониски од остварените во истиот период во 2009 година од причини што беа коментирани во претходните две поглавја од овој извештај. Прометот на домашниот пазар, исто така, бележеше намалувачки големини, што, секако, е резултат на намалените приходи на населението, намалената кредитна поддршка на претпријатијата и населението, влошената ликвидност на претпријатијата, како и од воздржаноста на претпријатијата и населението од поголеми трошења поради, с’е уште, присутната висока неизвесност за тоа што ќе се случува на економски план во текот на 2010 година.

3.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период

Поради потребата од преземање мерки што требаше да кореспондираат со послерецесиските состојби во економијата и заклучачките тенденции од состојбите во економиите на најважните надворешно-трговски партнери на РМ, дел од планираните активности не беа реализирани или беа почнати, па делумно реализирани, така што останува тие да се довршат во претстојниот период. Дел од нив, пак, ниту можеа да се реализираат, со оглед на новонастанатата (кризна) состојба во светската и во домашната економија. Тука, првенствено, се мисли на:

- Наоѓање заинтересирани стратешки инвеститори во четирите компании со доминантна државна сопственост (Охис, ЕМО, Еврокомполит и Тутунски комбинат - Прилеп);
- Избор на стратешки инвеститори за реализација на енергетските проекти ХЕЦ Чебрин и ХЕЦ Галиште, непрецизирање на моделот за инвестирање во ХЕЦ Бошков Мост, изработка на физибилити студија за хидроенергетско ползување на водниот потенцијал на реката Вардар (т.н. проект Вардарска долина);
- Изработка на мали хидроцентрали;
- Доимплементирање на Програмата за поттикнување на инвестициите во РМ (2007-2010);
- Реализирање на Стратегијата за реструктуирање на текстилната индустрија;
- Реализирање на Програмата за реструктуирање на челичната индустрија и др.

Тие и повеќе други проекти се составен дел на Програмата за работа на Министерството за економија за 2010 година и се очекува реализација, барем, на дел од нив до крајот на 2010 година што, секако, ќе биде условено од натамошните состојби и движења во домашната и во светската економија.

3.3. Можни ризици од/за (не)спроведување или од/за нецелосно спроведување на некои активности

Реализацијата на голем дел од планираните активности е самостојна и независна од тековните настани. Поради тоа, поголем дел од тие мерки и активности се реализираат непречено.

Меѓутоа, дел од планираните активности, веројатно, нема да се реализираат или делумно ќе се реализираат во претстојниот период поради бројни ограничувачки фактори на кои што наидува Владата на РМ. Се разбира, најголем дел од нив се концентрирани во неизвесноста за натамошното движење на светската економска криза, опасностите од појава на т.н. “двојно паѓање” на светската економија, силата на снаоѓањето на македонската економија во таквото опкружување, ефективноста на санирањето на последиците на рецесијата на домашната економија, од (не)можноста за повторно влегување на домашната економија во рецесија итн. Притоа, од особено големо значење е ефективноста и брзината со која најголемите надворешно-трговски партнери на РМ (Русија, Италија, Србија

и Грција) ќе излегуваат од големите тешкотии со кои се соочуваат нивните економии. Зашто, од тоа зависи големината на извозната побарувачка на македонски производи, а со тоа и големината на производството, инвестициите, потрошувачката и (не)вработеноста во РМ. Тука, особено, треба да се нагласи силното ограничувачко дејство на големата должничка криза во Република Грција, чии што последици можат да се протегнат и во поголем дел од европската економија, а со тоа и во економијата на РМ.

Понатаму, сериозна закана за македонската економија ќе биде евентуалното натамошно зголемување на цените на некои од позначајните земјоделско-прехранбени производи (пченица, масло за јадење, шеќер...) на светските берзи, за кои во РМ постои перманентен недостаток и голема увозна зависност.

Иако засега тоа не се најавува поради стагнантните состојби во поголем дел од светската економија, сепак, можна закана за домашната економија би било евентуалното зголемување на цените на енергенсите на светските пазари (нафта, јаглен, електрична енергија) од чиј увоз економијата на РМ е силно зависна.

(Не)решавањето на повеќепати спомнуваниот проблем околу зачленувањето на РМ во ЕУ и НАТО, исто така, може да биде сериозна закана и ризик за нереализирање или за делумно или бавно реализирање на планираните активности во предметните области.

На домашен план, најсериозни закани со кои ќе се соочуваат економските субјекти во областа на индустријата, инвестициите и трговијата доаѓаат од создадената неизвесност за идните движења во економијата; психолошкиот притисок што доаѓа од настаните во соседна Грција; растечката неликвидност на економските субјекти, првенствено, како резултат на пререстриктивната монетарна политика, која остро го ограничува нивниот пристап до банкарски кредити што им се неопходни за подобрување на нивната ликвидност и за поттикнување на нивната економска активност; потребата за дополнително задолжување на државата дома и во странство со цел покривање на буџетскиот дефицит итн.

3.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето

Надлежните институции во извештајниот период спроведоа повеќе активности во областите на индустријата, инвестициите и трговијата. Тие, заедно со повеќето други активности кои беа презентирани и коментирани во првите две поглавја од овој извештај, првенствено беа насочени кон подобрување на деловната клима во земјата и создавање услови за зголемување на конкурентската способност на домашните производители. Првенствена цел на сите тие мерки и активности е промовирање на економските можности на македонската економија со цел привлекување странски, но и за поттикнување на домашните инвестиции, а со тоа и придвижување на домашната економија по просперитетната патека од нејзиниот развој

Општа оценка е дека во нормални услови на економско дејствување, доносувањето разни мерки како тие што беа претходно коментирани, не се

ефектуира во очекуваните економски големини. Меѓутоа, не е објективно да се очекува дека нивното носење ќе се ефектуира во позначајни позитивни резултати во услови на, се уште, присутното дејство на светската економска криза, која во поголем дел од 2010 година се манифестира во растечка должничка криза кај голем број земји во светот кои имаат силно влијание во насочувањето на тековите на светската економија. Дополнителен ограничувачки фактор во таа насока е наследената неадекватна структурираност на домашната економија (претпријатија со мал пазар на дејствување, ниски производствени капацитет и квалитет, ниска просечна стапка на инвестиции, статична извозна структура на економијата, проблематична сопственичка структура итн.). Сето тоа и во извештајниот период се манифестираше во остварување негативни или скромни позитивни резултати во најголем дел од областите на индустријата, инвестициите и трговијата.

И покрај таквите ограничувачки фактори, може да се каже дека, благодарейќи на некои од преземените програмски активности, а многу повеќе од новокреираните мерки и активности од страна на Владата на РМ, македонската економија излегува, релативно, помалку повредена од фазата на рецесија и, засега, успешно се соочува со предизвиците на, се уште, актуелната светска економска криза.

Меѓутоа, светската економската криза не е завршена. Уште повеќе, има најави за појава на т.н. “двојно паѓање” на економијата (повторување на економската криза). Проблемите со кои се соочуваат економиите на Грција, Италија, Шпанија, Португалија, Ирска, САД, Јапонија и др. (голема должничка криза) претставуваат еден вид најава за таквата негативна појава. Поради тоа, може да се каже дека и во останатиот дел од 2010 година Владата на РМ ќе се соочува со бројни предизвици, закани и ризици во реализацијата на своите програмски насоки во анализираните стопански области. Тоа ја определува препораката за нејзино будно следење на состојбите во светската и во домашната економија и со несмалено темпо да дејствува во правец на реализирање на програмските, но и на други активности кои, во дадениот момент, ќе се чинат за неопходни за спречување нови удари врз економијата од една, и за постепено санирање на последиците од рецесијата, од друга страна.

Во таа функција, на кус рок е потребно приспособување и синхронизирање на активностите на најважните инструменти за макроекономско регулирање (фисклана и монетарна политика). Колку успешни ќе бидат активностите на кус рок, во голема мера зависи и од (не)добивањето датум за почеток на преговори на РМ за нејзино членство во ЕУ, односно (не)добивањето покана за нејзино зачленување во алијансата НАТО.

На среден и на долг рок, пак, препорачливо е Владата на РМ да презема мерки за менување на структурата на македонската економија, како предуслов за остварување идни трајни позитивни резултати и за заштита од евентуални идни шокови на кои таа би можела да биде изложена.

4. ВНАТРЕШНА ПОЛИТИКА И ПРАВОСУДСТВО

4.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

4.1.1. Активности во правосудството

а) Реформи

Засилувањето на независноста, зголемувањето на ефикасноста и специјализацијата на судството за обезбедување слободен и ефикасен пристап до правдата, како и втемелувањето на принципот на владеење на правото, се основните цели и правци во реформите во правосудството.

Во рамки на реформата на законите што се однесуваат на правосудството, во референтниот период се отвори јавна расправа за измените и дополнувањата на Законот за Судскиот совет на РМ, Законот за судовите, Законот за судска служба, Законот за судски буџет, Законот за управни спорови и на Законот за инспекциски надзор, со чие донесување треба да се создадат долгорочна основа, услови и гаранција за ефикасно вршење на судската функција.

Во Законот за Судски совет се вградуваат одредби што се однесуваат на работењето на Судскиот совет при поведувањето дисциплинска постапка во случаи на нестручно и несовесно работење на судиите. Судскиот совет добива надлежности кои досега беа уредени со правилници што беа оспорени пред Уставниот суд на РМ, кој поведе постапка за оценување на нивната уставност и препорача таа материја да се регулира со закон, а не со правилници. Седниците на Судскиот совет, на кои ќе се одлучува за поведување дисциплинска постапка, ќе бидат отворени за јавноста, освен одредени седници кои ќе бидат затворени заради заштита на лични податоци.

Со измените и дополнувањата на Законот за судовите од 1 јануари 2012 година за судии во основните судови ќе можат да се кандидираат лица што ја завршиле Академијата за обука на судии и јавни обвинители, а унапредувањето во повисоките судови ќе биде само од пониските судови. Со тоа ќе се постават основите за воведување систем на кариера, кој ќе се заснова на објективна оценка на работењето на судиите. Укинувањето на повеќе од 20 проценти од пресудите или менувањето 30 отсто од пресудите донесени од страна на еден судија стануваат основа за поведување дисциплинска постапка против него, со што се поттикнува почитувањето на правото, се ограничуваат можностите за несовесно постапување на судиите и се наметнуваат услови за намалување на нивни коруптивни активности.

Квалитетното вршење на судската функцијата ќе значи исполнување на неколку критериуми, како што се познавање на странски јазик, воведување психолошки тестови и тестови за интегритет. Се воведува начело на транспарентност кое наметнува рок од два дена во кој судијата треба да ја објави пресудата на веб страницата на судот и во секој суд ќе се отвора канцеларија за односи со

јавноста, каде граѓаните ќе може да добијат информација за остварување на своите права.

Со измените и дополнувањата пак на Законот за управни судови се воведува Виш управен суд, кој ќе одлучува по жалбите поднесени во врска со одлуки на Управниот суд. Се предвидува Вишиот управен суд да биде формиран во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на Законот за управните спорови.

Со измените и дополнувањата на Законот за судски буџет би требало да се обезбеди независен судски буџет, со издвојување средства од државниот буџет во одреден процент од бруто домашниот производ на земјата, со што судството би стекнало комплетна независност и ќе се заокружат судските реформи.

За време на извештајниот период започна примената на Законот за бесплатна правна помош¹, со кој се остварува основното човеково право - еднаков пристап до правдата за сите граѓани, независно од нивната материјална состојба². За поефикасно спроведување на законот, донесени се шест правилници и други подзаконски акти.

Во рамки на реформите во судството и во функција на подобрување на правната рамка за унапредување на бизнис климата во земјата, во извештајниот период е извршена презентација на измените и дополнувањата на Законот за парнична постапка, како и на предлог - Законот за вештачење и Законот за процена чија цел е поголема ефикасност, законитост во постапувањето, оневозможување на злоупотребата на правата и завршување на постапките во разумен рок согласно Европската конвенција за заштита на човековите права.

Со измените на Законот за парнична постапка се создаваат законски претпоставки за побрза и поефикасна парнична постапка, како и за натамошни имплементирања на современите решенија во таа област. Се скратуваат роковите на постапката кај сите инстанци, со што ќе се овозможи поефикасно соочување со правото на субјектите во постапката. Со Законот се воведува задолжителното подготвително рочиште, се определуваат рокови за процесни дејствија, се зголемува квалитетот на поднесоците и на медијацијата во граѓанската постапка. Се предвидува и воведување достава на писмената по електронски пат, тонско снимање на рочиштата, како и парична казна за повреда на процесните права во постапката.

Со предложените измени на Законот за вештачење ќе се овозможи навремено ефикасно и стручно извршување на вештачењата во случаи одредени со закон или по барање на заинтересираното лице. Се воведуваат стандарди за висока професионализација на вештите лица и нивна континуирана обука која, со овој закон станува задолжителна.

¹ Законот започна да се применува на 07.07.2010.

² Согласно Законот, бесплатна правна помош може да добијат корисници на социјална помош, корисници на право на инвалидски додаток кои не остваруваат други приходи, корисници на најниска пензија кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од нив, семејства или самохрани родители кои остваруваат право на детски додаток, лица со право на азил, внатрешно-раселени, раселени или прогонети лица со престојувалиште во Македонија, странски државјани кои согласно меѓународните договори остваруваат право за кое е надлежен македонски државен орган, лица без државјанство кои законски престојуваат во РМ и државјанин на ЕУ земја - членка под услови утврдени со Законот.

Законот за инспекциски надзор, кој треба да почне да се применува од 1 јануари 2011 година, покрај постојните начела на законитост, заштита на јавен интерес, објективност, самостојност, материјална вистина итн., воведува и две нови начела - пропорционалност и превенција.

Треба да се создадат услови инспекторите да преземаат мерки согласно законот што се неопходни за успешно извршување на инспекцискиот надзор и за отстранување на недостатоците, при што треба да се внимава да не се попречи ефикасното функционирање на субјектот каде што се врши надзорот. При давањето рок за отстранување на недостатоците, инспекторите треба да се раководат од тежината на недостатокот и од штетните последици за јавниот интерес или интересот на трети лица.

Предлог законот за проценка ќе овозможи идентификација и транспарентност во работата на овластените проценувачи, зголемување на нивната одговорност за квалитетот на извршените проценки, заштита на интересите на корисниците на нивните услуги и извршување на проценка согласно пазарните услови.

Во претходниот извештаен период започнаа да се применуваат измените на казненото законодавство кои се однесуваат на конфискација на посредна имотна корист и конфискација на имот стекнат со тешки кривични дела. Тие измени ги дадоа првите ефекти во анализираниот период. Извршена е конфискација на имот стекнат на нелегален начин во вредност од 15 до 20 милиони евра од лица што се осудени со правосилна судска пресуда. Станува збор за изречените конфискации на имотот во случаите „Миодраг Марковиќ“, „Живко Ефтимовски“, „Даравелски и Доцевски“, „Борко Марковиќ“, „Трговија со малолетно лице“, „Славија“ и „Бачило“, при што се одземени станови, деловни објекти, хартии од вредност и акции во неколку банки низ државата. Конфискацијата е спроведена затоа што лицата кои се осудени за кривично дело перење на пари и злоупотреба на службена должност, не го вратиле нелегално стекнатиот имот.

Со тоа започна примената на еден многу силен инструмент во борбата против криминалот, а особено против корупцијата: конфискацијата на имотот и одземање на имотната корист, како и одземање на предметите со кои е извршено кривичното дело, кои се стекнати со извршеното кривично дело или се искористени за извршувањето на кривично дело.

Примената на така изменетото законодавство оди во прилог на континуираната заложба на Владата на РМ и Министерството за правда во борбата против корупцијата и организираниот криминал. РМ е активно вклучена во борбата за сузбивање на организираниот криминал и корупцијата, за што е неопходна континуирана и зајакната соработка на правосудните власти и на органите на прогонот. Истовремено, меѓународната соработка во борбата против организираниот криминал, коруптивните и терористичките активности е од огромно значење во борбата против тие современи зла за човештвото.

Во рамките на Македонското претседателство со Советот на Европа е организирана конференцијата на тема: „Улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки во граѓанска, управна и кривична област“, на која учествуваа членовите на работната група на Консултативниот совет на европски судии кои ќе ги споделија искуствата во врска со извршување на судските одлуки во

нивните земји. Искуствата на учесниците на конференцијата за извршување на судските одлуки ќе бидат од корист за македонските судии и почнаа да се применуваат од први јули 2010 година. Главна новина е што судовите, во најголем дел, ќе се ослободат од извршување на судските одлуки, бидејќи тоа премина во целосна надлежност на извршителите.

Во референтниот период, со цел поуспешно реализирање на правосудната функција, Министерството за правда ги продолжи своите активности за подобрување и осовременување на правосудните институции, пред с'е, на полето на подобрување на работните услови во судовите.

Условите за работа во Управниот суд, од гледна точка на просторно сместување и техничка опременост на судот, се подобрени со тоа што е набавена дополнителна техничка опрема, воведен е интернет, а во последниот квартал од 2010 година започна и ефективно користење на Автоматизираниот компјутерски систем за водење судски предмети (ACCMIS), со што е овозможено автоматско распоредување на новопримените предмети меѓу судиите, формирање електронски предмети во кои се внесуваат сите релевантни податоци од хартиените уписници и предмети, следење на движењето на предметите во судот, креирање и изработка на одлуки, нивна верификација и анонимизација, изработка на извештаи за работата на судот, како и објавување на анонимизираните одлуки на интернет страната на Управниот суд.

Во референтниот период во употреба беше ставена доградената, комплетно реновирана и опремена зграда на Основниот суд во Гостивар. Реновирањето и опремувањето е реализирано согласно претходно изготвената проектна документација одобрена од Светска банка и со средства од судскиот буџет. Вкупната инвестиција изнесува 459.160 евра, од кои 84 отсто се заем од Светска банка, а 16 отсто буџетско учество во рамки на Проектот на Министерството за правда и средства од судскиот буџет. Во Гостивар е реновиран и Апелациониот суд, за што се потрошени 418.557 евра.

На 29 мај е поставен камен - темелник на новата зграда на Кривичниот суд во Скопје. Објектот е финансиран со заем од Светска банка и од Буџетот на РМ во износ од околу 8,3 милиони евра и се очекува да биде завршен за 18 месеци.

Во извештајниот период Антикорупциската комисија изнесе барање функционерите што се ангажирани на повеќе од една јавна функција, да ја напуштат едната и да се задржат на извршување само на една јавна функција, без разлика дали станува збор на ниво на централна или на локална власт. Како резултат на тие барања на Антикорупциската комисија, поголем дел носители на повеќе од една јавна функција се одлучија да продолжат со ангажман на само една од нив.

Според изјавите на претседателот на Антикорупциската комисија, нејзината соработка со Јавното обвинителство е на „соодветно, но не и на одлично ниво“.

Се чувствува потребата Јавното обвинителство да ја интензивира работата во областа на процесуирање на иницијативите од работата на Антикорупциската комисија, како и на другите институции, со цел борбата против корупцијата да биде успешна.

За извештајниот период се карактеристични напорите на Управата за водење матични книги при Министерството за правда. Таа е задолжена до 31 октомври 2010 година да изврши увид во податоците на матичните книги на родени и умрени со цел да се ажурира Избирачкиот список, бидејќи се констатирани аномалии, односно во него, се уште, фигурираат некои починати лица. Во пилот – проектот што е спроведен во Веница и Гостивар се констатирани и двојни записи на единствени матични броеви. Иницирана е проверка на бројот на починатите македонски државјани во странство.

Во извештајниот период е продолжена реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено – поправните установи и поефикасно извршување на санкциите кои, сè уште, се под нивото на меѓународните стандарди.

За одбележување е одлуката на Административниот совет на Банката за развој при Советот на Европа (СЕ) со која на РМ и е одобрен заем во износ од 46 милиони евра за реконструкција на казнено-поправните установи во земјата. Вредноста на целокупниот проект³ за реконструкција на казнено-поправните установи изнесува 52 милиони евра, од кои 46 милиони евра се кредит од Банката за развој при СЕ, околу 2,5 милиони евра се обезбедени од Буџетот на РМ, а останатите средства се обезбедени од ИПА програмата за 2009 и 2010 година, како и од Фондот за инфраструктурни проекти и од норвешката Влада.

Се очекува реализацијата на тој Проект да придонесе за промена на изгледот на затворите во Македонија, така што ќе се обезбедат услови за нивно функционирање според европски стандарди, ресоцијализација и хумано постапување со осудени лица и создавање оптимални услови за престој и работа на осудените и вработените во затворите, јакнење на здравствените служби, грижа за здравјето, вработување на нови кадри и нивна едукација итн.

Во рамки на тој проект, во затворот во Штип е извршена изградба на спортски терени, подобрена е примарната здравствена заштита и е воспоставен нов систем за видео надзор во затворот со вградување на нови 64 камери, со што е овозможена увидност во затворот.

³ Со Проектот се предвидува проширување на КПД Идризово со изградена површина од 43.000 квадратни метри, а сегашниот капацитет од 900 места ќе се зголеми за 1.510 лица. Ќе се изгради нов воспитно-поправен дом во Тетово со површина од 2.640 квадратни метри и со капацитет за 84 малолетни лица. Во затворот во Скопје ќе се изградат нови објекти со површина од 12.235 квадратни метри, а вкупниот капацитет на установата ќе биде 634 осудени и притворени лица. Ќе се доврши и изградбата на затворот во Куманово со објекти во вкупна површина од 5.500 квадратни метри и со капацитет од 250 лица.

За реализација на Проектот веќе е подготвена архитектонско-урбанистичка документација и изработени се урбанистички и идејни проекти за четирите установи. Градежните работи за четирите установи ќе започнат во првата половина на 2011 година, а предвидено е Проектот да се реализира до 2015 година.

б) Борба против криминалот

Приоритет на Владата на РМ е нулта толеранција на коруптивните дејанија. Интерресорската соработка за борба против организираниот криминал и корупцијата е честа и на задоволително ниво.

На тој план е вредна за спомнување иницијативата за донесување Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата. Целта на законските измени е со професионализација на вршењето на функцијата на членовите на Државната антикорупциска комисија, да се зајакнат местото и положбата на Комисијата, бидејќи на тој начин тие целосно ќе бидат посветени на работата. Се очекува со таквите измени да се прифатат препораките на Европската комисија според кои, професионално вршење на функцијата на членовите на Антикорупциската комисија ќе обезбеди поефикасно вршење на нејзината функција.

4.1.2. Реализирани активности во полицијата

а) Реформи

Основа за реформите во полицијата претставува Законот за полиција, кој започна да се применува на 11 ноември 2009 година. Во функција на негова имплементација се изврши целосно редефинирање на постојните и изработка на нови подзаконски акти кои произлегуваат од неговите одредби.

Во извештајниот период Министерството за внатрешни работи посвети внимание на зацврстување на работната дисциплина во реализацијата на работите и работните задачи што се во надлежност на министерството. Притоа, беа спроведени 43 постапки за утврдување одговорност за кршење на работната дисциплина од страна на одредени работници на министерството. Од вкупниот број на спроведени постапки, во две е изречена мерка условно откажување на договорот за вработување, во 32 постапки е изречена мерка “парична казна“ и во 8 постапки е изречено писмено предупредување. Против еден работник е донесена мерка отказ од работното место.

Имајќи го предвид малиот капацитет на машината за персонализација на личните исправи⁴, се наметна неодољна потреба од набавка на нова машина за персонализација на исправите. Заради компактибилност на ситемот, во текот на референтниот период МВР набави и инсталира нова машина со капацитет од 5.000 персонифицирани лични исправи во текот на 24 часа. Машината има можност и за персонализирање на посоефицирани документи, односно таа е дел од инвестицијата во потребната инфраструктура за идната реализација на проектот “Електронска лична карта“, кој е предвиден со Стратегијата за информатичко општество 2010-2012.

⁴ До 1 јуни 2010 година МВР издаде 777.130 патни исправи, 744.892 лични карти и 236.126 возачки дозволи.

Со цел надминување на проблемите што произлегоа од доцнењето со издавањето на лични исправи, управните служби во саботите почнаа да работат со работно време од 08:30 до 20:00 часот, исто како и во претходниот извештаен период.

б) Борба против организираниот, насилничкиот криминалитет и корупцијата

Борбата против организираниот криминалитет и корупцијата останува приоритет на МВР, со заложба за неселективен пристап во процесуирањето на таквите дела според политичка или национална припадност на сторителот или според некој друг критериум.

За одбележување се новите случувања во врска со оперативната акција „Гнездо“, за која стана збор во претходниот извештај. Станува збор за откриени складирани поголеми количини на оружје во близина на македонско-косовската граница, неколку километри североисточно од Блаци. Дополнително беа откриени уште неколку скриени склади со оружје. Кулминација на целата обработка на таа акција беше вооружената престрелка на претставници на МВР со четири лица со богато криминално минато, кои во товарно моторно возило транспортираа поголемо количество оружје и кои беа убиени при обид за контрола од страна на полицијата.

Случувањата поврзани со акцијата „Гнездо“ имаа само моментно влијание врз безбедносната состојба во земјата во форма на вознемирување на јавноста, но не значае нејзина фактичка дестабилизација.

Во извештајниот период службите за борба против организираниот криминал, корупција, недозволена трговија со дрога и оружје, економски криминал, трговија со луѓе, а особено со недозволента трговија со малолетници и други форми на организираност покажаа високо ниво на ангажираност во откривачката функција, подобрување на состојбата со вооружените разбојништва (за разлика од претходниот извештај, кога таа состојба беше оценета како незадоволителна). Сепак, останува забелешката за констатираните слабости во потрагата по неколку случаи на пријавени исчезнати деца.

За одбележување се неколку случаи на заплена на наркотици, пред с'е, на хероин, и тоа преку меѓународна соработка. Во рамки на оперативните обработки „Босфор“, во досегашните седум реализирани заплени на наркотици се заплени околу 340 килограми хероин, во вредност од околу 13 милиони евра. Од нив, околу 80 кг. се заплени во референтниот период. Исто така, беа заплени поголеми количества марихуана и друг вид наркотици од видот „екстаза“.

Во извештајниот период беа откриени и уништени повеќе насади на растението канабис сатива од кое, на одредена зрелост, се произведува марихуана и тоа во селата Брест и Танушевци – Скопско, Струга, Прилеп и Битола.

На полето на откривање кривични дела од сферата на економскиот криминал за одбележување се следните поважни акции: Сторено кривично дело „Правење, набавување или отуѓување средства за фалсификување“ при обид од повеќе банкомати во Републиката да се соберат банкарски податоци за изработување на

лажни платежни картички (скимери) и уреди за снимање на видео записи од ПИН - кодовите од платежните картички, кои неовластено биле монтирани на повеќе банкомати; повеќе обиди за царински измами и за кријумчарење мигранти; кријумчарење на цигари; откривање на поголем број сторители на вооружени грабежи, од кои за одбележување е откривањето на сторителот на оружениот грабеж во иста експозитура на Комерцијална банка а.д. Скопје кој делото го повтори двапати во рок од еден месец; поголем број дела од сферата на економскиот криминалитет и слично.

За одбележување е оперативната акција „Фаланга“ при која беа откриени голем број диво ископани артефакти од повеќе археолошки локалитети во државата и нивно организирано илегално тргување во и надвор од РМ. Против пеесетина лица се поднесени кривични пријави за кривични дела насочени кон противправно присвојување на археолошки предмети и материјални добра кои преставуваат културно наследство на РМ од непроценлива вредност.

Продолжена е оперативната обработка на акцијата „Бумеранг“, насочена кон спречување на коруптивното однесување на припадниците на полицијата што се ангажирани на граничните премини. Станува збор за акција против петмина полициски службеници на граничниот премин Ново село кај Струмица.

Во референтниот период започна кривичната постапка против организираната група сторители на коруптивни дела со незаконското регулирање на инвалидските пензии позната под псевдонимот „Метастаза“, за која стана збор во претходниот извештај.

4.1.3. Експертска оценка за периодот на известување

Заложбата на Владата за спроведување активности на полето на правдата и безбедноста, како и во внатрешните работи е константна, со мали периодични осцилации.

Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство. Сепак, се забележува мала доза на забавеност во динамиката на законодавната реформа во последните неколку месеци.

Предложените измени на законите кои се однесуваат кон работата на судските органи, со кои меѓу другото се зајакнуваат критериумите за избор на лице на таква функција, како и воведувањето на системот на кариера се во насока на засилување на независноста на судската функција.

Се создаваат услови за поголема контрола врз работењето на судиите од страна на Републичкиот судски совет преку санкционирањето на одредбите за дисциплинска одговорност во законски норми.

Примената на измените на кривичното законодавство кои се однесуваат на конфискација на илегално стекнатиот имот е во насока на засилување на борбата против организираните форми на криминалитет, а видливи се и првите резултати од неговото спроведување.

Преземените мерки и активности за ажурирање на избирачкиот список се во насока на подобрување на демократскиот процес во Република Македонија.

Реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено-поправните установи и поефикасно извршување на санкциите ги дава првите резултати но сепак условите во овие институции, сè уште, се под нивото на меѓународните стандарди.

Предложените измени на Законот за спречување на корупцијата одат во прилог на засилување на работата на Државната комисија за спречување на корупцијата. Нивото на независност на државната администрација од политичко влијание сè уште, е под нивото кое РМ би требало да го постигне во нејзините Евро-атлански интеграции.

Безбедносната состојба во РМ е стабилна, иако во изминатиот период се случува одредени настани кои можеа да предизвикаат можни дестабилизации на тој план.

5. НАДВОРЕШНИ РАБОТИ

5.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Согласно со Програмата за работа на Владата, надворешната политика на Република Македонија за тековниот период беше посветена на четири стратешки приоритети: членството во НАТО, отпочнувањето на преговори со ЕУ и зачленувањето во ЕУ, надминување на спорот кој го создаде Грција, а поврзан со името и засилување на економската и јавната дипломатија.

Во врска со членството во НАТО – Република Македонија е во својот 11-ти циклус на Акциониот план за членство во НАТО. Со тоа, Република Македонија е земја што најдолго се подготвувала за членство во алијансата во историјата на НАТО.

Во периодот на известување, Република Македонија ги продолжи реформите во секторот на одбрана, преку продолжување со трансформацијата на Министерството за одбрана, реструктурирање на Армијата, модернизација на образовниот систем и обука, продолжување на придонесот во меѓународни операции, интензивирање на меѓународната соработка, реформирање на военото здравство, зголемување на соодветната и правична етничка застапеност на немнозинските етнички заедници и придонес во Европската безбедност и одбрамбена политика.

Република Македонија продолжува со учеството во воените мисии на НАТО и ЕУ. Во анализираниот период Република Македонија, согласно своите стратешки определби за поддршка на мирот и борбата против глобалниот тероризам продолжи со активно учество во три меѓународни операции и тоа во операцијата ИСАФ - Авганистан предводена од НАТО, операцијата АЛТЕА - Босна и Херцеговина предводена од Европската унија и операцијата УНИФИЛ – Либан предводена од ОН. Република Македонија учествуваше со вкупно 431 лице во две ротации или со околу 6% од вкупните копнени сили на АРМ.

Во поглед на едукацијата и професионалното доекипирање, посебно значајно е обновувањето на работата на Воената Академија, (последната генерација дипломираше во 2006 год.) во чии рамки за една година од отворањето се реализирани стручно оспособување и усовршување на 31 кандидат за офицери за службите во АРМ, за прв пат со 20 офицери од единиците на АРМ, успешно се реализираше и курс за командири на чети на родови и логистички специјалности во АРМ како и многубројни посети на странски претставници и делегации, организирање на меѓународни летни школи и др. Со тоа континуирано се врши јакнење на Воената академија како национален и регионален капацитет, следење на новите тенденции и нејзино поврзување на меѓународно ниво.

Тоа оди во прилог на модернизирањето и доекипирањето на кадрите на одбраната, но, треба да се најде решение и за веќе произведените кадри, со нивно дообучување или профилирање.

Во текот на анализираниот период се продолжи со доградувањето и модернизирањето на регионалниот тренинг центар Криволак за изведување на вежби за подготовка пред распоредување и обука во реални услови, идентични на оние во кои мировниците учествуваат како дел од мировните мисии. Она што е од голема важност е тоа што модернизацијата на Криволак е во целост компактибилна со стандардите на НАТО и со ова Криволак ќе ги исполнува сите услови за да стане регионален тренинг центар за регионалните партнери и земјите членки на НАТО. Во таа насока е и изработката на елаборатот за загаденоста на армискиот полигон Криволак, во соработка со Министерството за животна средина и просторно планирање и Владата на Република Словенија.

Во областа на евроинтеграциите, Владата на Република Македонија на самиот почеток на 2010 година воспостави приоритети по однос на Европската агенда, и тоа: добивање на дата за почеток на преговори за членство во ЕУ, акредитација на националните институции за раководење со инструментот за предпристапна помош на ЕУ, како и воспоставување преговарачки тимови кои би се зазеле со работа врз преговорните поглавја веднаш по официјалното отпочнување на преговорите.

Досега, имено од почетокот на 2010 и вклучувајќи го и овој извештаен период Владата го има утврдено текстот на 54 закони од вкупно 106 колку што треба да се усвојат согласно Националната програма за усвојување на правото на ЕУ во 2010 година, што е над 50 проценти од планираното. Од овие 54 закони, 45 се донесени од Собранието, а останатите се во собраниска процедура. Во анализираниот период меѓудругото беа транспонирани и 273 мерки, регулативи и одлуки на ЕУ, а за други 18 закони во тек се меѓуресорски координации по што се очекува да влезат во владина процедура. Сепак, динамиката и темпото на донесување на предвидените закони се чини забавено, посебно имајќи предвид дека се ближи месец ноември а со тоа и датумот за следниот Извештај за напредокот на РМ од страна на Европската Комисија, а дотогаш РМ треба да демонстрира целосна подготвеност и исполнување на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ за 2010 година.

Во однос на подготовката за започнување на преговори со ЕУ, во текот на анализираниот период се продолжи со формирање, екипирање и обуки на експертските тимови, а МНР, заедно со Секретаријатот за европски прашања работела на заокружувањето на структурите потребни за успешно водење на овој процес. Во тој смисол, Мисијата на Република Македонија во Брисел треба итно да се зајакне со експерти за секое преговарачко поглавје. Од клучно значење притоа е колку владините институции ќе ги користат искуствата на другите земји, но и колку ќе се потпрат и на домашните експерти во академските и невладините кругови. Неподготвеноста на македонската администрација може да го стави во голем ризик тој стратегиски важен процес за Република Македонија.

Одделни аспекти од соработката со ЕУ, како на пример структурираниот политички дијалог, соработката на полето на надворешната, безбедносната и одбранбена политика, секторската соработка, и во текот на претходното тримесечје се одвиваат со континуирана динамика.

Соработката во регионалните иницијативи е битен елемент на надворешната политика на земјата. Република Македонија продолжува со проактивно учество во Процесот за соработка во ЈИЕ (ПСЈИЕ), Советот за регионална соработка (СРС), Централно-европската иницијатива (ЦЕИ), Регионалниот СЕЦИ Центар во Букурешт. Напоредно со овие регионални иницијативи, Македонија беше активен учесник и во други облици на соработка помеѓу државите од регионот, особено во контекст на евро-интеграцијата.

На планот на мултилатералните активности, најголемиот надворешно-политички ангажман на Република Македонија во овие три месеци е претседавањето со Комитетот на министри на Советот на Европа. На комитетот на министри на Советот на Европа беа претставени приоритетите на Македонија меѓу кои: заштитата на човековите права, мултикултурноста во Европа и иницирање интегрираност и кохезивност на општествата почитувајќи ги сите видови на различност (културни, етнички, јазични итн) и учеството на младите во регионот на Југоисточна Европа. Како дел од програмата на македонското претседателство во Македонија, во периодот на извествување беа одржани следните настани:

Постојан комитет на Парламентарното собрание, Состанок на Работната група на Консултативниот совет на европски судии (КСЕС), Конференција за националните малцинства, Регионален состанок на претставници на уставните судови и Конференција за ромите.

Министерството за надворешни работи за 2009 година зацрта проект за изработка на веб страница која ќе ги обедини македонските ДКП-а (www.missions.gov.mk). Страницата конечно официјално е отворена и пуштена во функција. Иако, Министерството за надворешни работи доцнесе со сотварување на оваа активност сепак истата е имплементирана и е од особено значење за поврзувањето и официјалното претставување на Република Македонија.

Според Програмата на Владата и стратешкиот план, Министерството за надворешни работи е во функција на овозможување издавање на нови биометриски пасоши на граѓаните на Република Македонија на престој во странство, согласно важечката законска и подзаконска регулатива и во полна координација со МВР. Според Стратешкиот план оваа функција требаше практично да започне да се спроведува уште во текот на 2009 година, но проектот мобилни станици за земање биометриски податоци, за издавање биометриски пасоши и преку ДКП-та на РМ беше задоцнет. Министерството за надворешни работи на Република Македонија после една година одложување започна со можноста за аплицирање за македонски биометриски патни исправи, преку мобилни станици поставени во македонските дипломатски претставништва во одделни градови во САД, Канада, Австралија и Европа. Пријавувањето за пасоши се покажа доста ефективно. Мобилни станици беа поставени во дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија во Детроит, Чикаго, Њујорк (САД), Канбера, Мелбурн (Австралија), Торонто (Канада), Бон, Минхен (Германија) и Венеција (Италија), Копенхаген (Кралство Данска), Берн (Швајцарија), Брисел (Кралство Белгија), Париз

(Франција) и Лондон (Обединето Кралство на Велика Британија и Северна Ирска).

5.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведно во анализираниот период

Процесот на европската интеграција ги опфаќа сите македонски граѓани, тие треба да бидат информирани за секоја позначајна фаза од евроинтеграционите процеси и активно да се вклучени во дебатите околу тоа. За да ги информира граѓаните за придобивките и негативните страни на евроинтеграцијата, Владата на РМ донесе Комунициска стратегија и овозможи неколку информативни кампањи за обврските и придобивките од членството во ЕУ во 2009 година. Сепак, освен кампањи за информирање потребни се и други, поинтерактивни модели за информирање и дискутирање со граѓаните, притоа инволвирајќи го и граѓанскиот сектор. Сеуште има што да се работи на ова поле, како и најважно, да се доближи процесот на интеграција во ЕУ до обичниот граѓанин.

Согласно Одлуката на Владата со која се обезбедуваат средства од девизните резерви за купување или изградба на објекти за дипломатско – конзуларните претставништва на Република Македонија, во периодот септември 2007 до јуни 2008, беа купени неколку објекти за ДКП-а, но во 2010 година иако планиран, тој процес останува прекинат, поради финансиската криза и намалениот буџет.

Во изминатиот период, значително внимание беше посветено на изградбата на висококвалитетен и професионален дипломатско-конзуларен кадар. Во таа насока, започна со работа Дипломатската академија при МНР, со воведувањето на сопствен систем на дипломатска едукација. Но сепак останува прашањето колку се доцни со спроведувањето на оваа одлука и колку значење ќе има Дипломатската академија ако обучува само 40 до 80 припадници на Министерството за надворешни работи на РМ на годишно ниво.

Името и понатаму останува препрека за Република Македонија, и битка која навистина долго трае. Република Македонија продолжува со исто темпо и со поголеми напори во однос на решавањето на долгогодишниот спор со Грција. Конкретни иницијативи сеуште нема, иако во јавноста постојано се зборува за одредени географски одредници, верзии на иницијативи и слично. Освен дискусии и средби и мал чекор напред ништо конкретно сеуште нема во однос на ова прашање. Република Македонија е отворена за разговори и преговори, но сепак ова прашање нема само една страна и процесот зависи и од другата страна, која не покажува флексибилност и подготвеност за вистински преговори.

Сепак, преговорите и решавањето на спорот за името се клучни за понатамошните евро-атлански интеграции на Република Македонија и потребно е таа дополнително да се ангажира со сите расположливи ресурси за поголемо лобирање и свое претставување во меѓународен план.

Република Македонија продолжува со континуираната динамика во спроведувањето на реформските процеси. Реформскиот потенцијал и понатаму е

видлив, но постојат многу области што загрижуваат и на што сеуште треба да се работи, како судството, корупцијата, човековите права и политичкиот дијалог. Ова се дел од реформите кои Република Македонија мора да ги спроведе за целосно да добие датум за преговори за членство во ЕУ.

Во однос на работата на Министерството за одбрана, останува да се реализира планот за опремување и модернизација, реструктурирањето на АРМ, како и да се постигне соодветна и правична етничка и родова застапеност во персоналната структура на Министерството и АРМ.

Преку значајното учество во операциите предводени од НАТО, Република Македонија продолжува да придонесува кон одржување на светскиот мир и безбедност, но истовремено испраќа и јасни сигнали за својата доследност и поддршка на НАТО процесите и реформите што во континуитет се спроведуваат. Во таа насока, Република Македонија треба континуирано да вложува поголеми ресурси во развој на распоредливите способности на Армијата на Република Македонија (АРМ). Финансирањето на одбраната досега се движи во рамките на 2 проценти од БДП. За 2010 година поради силниот притисок од економската криза, предвидениот процент се намали на 1,65 проценти од БДП.

Како недовршени проекти од ресорот на АРМ се евидентира одредено забавување на проектот “АРМ мој вистински дом”, со кој се предвидува изградба на станови за припадниците на АРМ, кои со свое учество и по повластени услови би ги имале становите во своја сопственост, како и проектот за воспоставување Школа за пилоти.

Во реформите што останува да се реализираат а кои се од особено значење се проектот за воведување на Логистичко информациски систем (ЛИС) и Глобално комуникациско информациски систем (ГКИС). Станува збор за исклучително капитален проект за Министерството за одбрана и Армијата на Република Македонија, кој подразбира инсталирање и современо интегрирано поврзување на 17 подсистеми, полигонот Криволак и оддалечени локации за комуникација со Армијата на Република Македонија, што е во насока на обезбедување дополнителна кохезија, контрола и подобра интероперабилност на командно-контролните, комуникациските и информациските функции. Согласно планот на реализација, проектот во висина од 5,7 милиони долари се очекува да биде финализиран до крајот на 2011 година.

5.3. Мозни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите

Регионалната соработка, како дел од глобалните процеси на интегрирање, веќе е услов, но и потребност, без кој позитивниот прогрес е незамислив. Со неа започнуваат процесите насочени кон градење на поголема безбедност на меѓународен план, но и на унапредување на економскиот развој во регионот. Во современиот свет, ниту една држава не може да ги оствари своите национални

интереси сама, без развиена соработка со останатите и без чувство за присутната меѓузависност во денешниот свет.

Република Македонија во тој план треба да работи уште поинтензивно и со повеќе партнери, наоѓајќи сојузници и поддржувачи за остварување на своите витални надворешно-политички интереси. Засега, на полето на соработката во безбедноста и одбраната работите се одвиваат во позитивна насока но на полето на надворешната политика, дипломатската соработка и меѓународните односи, активностите треба да добијат на интензитет и обем.

Во поглед на евроинтеграциските процеси, Македонија го очекува следниот Извештај за напредок од Европската Комисија, со надеж дека потоа конечно ќе и се даде дата за отпочнување на пристапните преговори. Потенцијално прашање е дали на Македонија ќе и се “суди” по мерит системот (т.е. ќе и биде признаено водството во регионот и навременото исполнување на стандардите) или ќе се оди со “групен билет”, т.е. Македонија, без разлика на постигнатото, ќе остане да ги чека другите земји од регионот. (Не)Решавањето на спорот со името не може да биде замена или услов за интеграција во европскиот систем на вредности и слободен пазар. Дополнителен ризик ќе претставува ако македонските институции решат дека единствена пречка за присоединување кон ЕУ се преговорите за името со Грција и додека тоа не се реши, да ги забават потребните реформи за почеток на преговори со ЕУ. Сепак, треба да се има предвид дека спорот со името (неговото решавање) не е услов (бенчмарк) и не може да ги замени евроинтегративните процеси што опфаќаат огромен сегмент од општествениот живот во сите области.

Во областа на одбраната, буџетот на АРМ треба да биде поголем за најмалку половина, за Македонија да продолжи да ги исполнува критериумите за членство во НАТО, демонстрирајќи ја уште повеќе својата посветеност и резолутност за опстојување на тој пат. Еден од критериумите за Македонија од аспирант да стане полноправна членка на НАТО е за одбраната да издвојува меѓу 2,1 и 2,6 отсто од БДП. Според тој критериум, буџетот за 2010 година наместо 103 милиони евра, треба да биде меѓу 140-160 милиони евра. Треба да се внимава да не се стави во ризик членството во НАТО со неисполнување на тие основни критериуми.

Исто така како доста напредно се оценува подобрувањето на комуникацијата со меѓународните партнери, редовна комуникација со воените аташеа на странските дипломатски мисии во РМ, етаблирањето на АРМ како солиден и рамноправен партнер во меѓународни рамки, размената на кадар и се поголемата соработка на проекти со различни меѓународни донори. Не помалку важно е и отварањето на АРМ кон граѓаните, учество во разни граѓански проекти, подобрување на соработката со невладиниот сектор.

Сепак, за нагласување е повторно важноста на големината на буџетните ставки за исполнување на сите тие обемни и особено важни проекти. Се препорачува да евентуален ребаланс на буџетот да се зголемат ставките за Министерството за одбрана, но и на Министерството за надворешни работи. Воопшто, не смее да се дозволи министерствата кои ја водат стратегиската определба на РМ во областа

на надворешните работи да зависат во своето работење од финансиите. Тие се, и треба да го претставуваат лицето на РМ во меѓународните односи и тој стратешки приоритет треба да се одржува на најдобро можно ниво со најдобрите можни средства.

Во овој период избрани се новите амбасадори, но сепак нивното заминување и започнување со работа е одложено. Македонските власти во клучен момент, кога на Република Македонија и е најмногу потребно лобирање и присуство на меѓународната сцена своите амбасадори не треба да ги чува во Македонија. Нивното заминување е одложено за неколку месеци. Министерството за надворешни работи ја донесе оваа одлука поради скратениот буџет и воедно финансиската криза со која Македонија се соочи. Излишно е да се споменува дека во денешно време тоа е едно од најважните средства за промоција на македонските интереси, култура и активности и колку важно е веднаш да се пристапи кон зацврстување, екипирање и активна улога на целокупниот македонски дипломатски потенцијал.

5.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки

Во врска со главните стратешки приоритети на Република Македонија, се препорачува Владата на РМ уште повеќе да го акцентира прашањето за брза интеграција на Република Македонија во НАТО, како во функција на непречено реализирање на операциите во кои Македонија учествува со свои сили, така и за зајакнување на регионалната безбедност. Треба да се продолжи да се укажува на придонесот на РМ за меѓународната и регионална безбедност, на придонесот од цели 6% од своите капацитети во меѓународните операции, но и на апсолутно неодржливата ситуација која настана по Самитот во Букурешт во 2008 година - кандидат кој ги исполнил сите услови за членство, кој давал и дава значителна поддршка на напорите на Алијансата, во Регионот и во светот, неправедно се држи пред нејзините порти. Со таква сила на аргументи РМ треба подготвено да го дочека следниот самит на НАТО во Лисабон. Но, во исто време, никако не треба да се намалува интензитетот на дипломатските активности за ставање на РМ на Агендата на НАТО самитот, како и градење на партнерски и сојузнички односи со земји потенцијални поддржувачи на самитот.

Она што и понатаму останува како приоритет за Република Македонија е интеграцијата во ЕУ. Република Македонија мора да продолжи со реформскиот процес со истата динамика и да ги спроведе сите клучни реформи наложени од ЕУ. Иако мнозинството или сите реформи се започнати со имплементација а некои и целосно завршени, мора да се обрне поголемо внимание на квалитетот на имплементацијата и да се запази континуираност во секоја реформа. Започнувањето преговори за членство освен што претставува врвен надворешно-политички приоритет на Владата на РМ, треба и да ги ангажира сите

расположливи ресурси и политики, но и лобирање и презентација на своите достигнувања и цели.

Во однос на името, кое реално претставува најголем кочничар во надворешно политичките односи на РМ, и покрај континуираната имплементација на зададените реформи за усогласување со ЕУ, Република Македонија мора да биде истрајна и да покаже дека работи на решавање на овој спор со засилена динамика. Имено, Република Македонија во најкус можен рок мора да демонстрира истрајност и капацитет за решавање на овој долгогодишен спор. Она што е од особено значење е консултацијата со и регрутација на експерти и невладиниот сектор во однос на пристапот кон ова прашање, но и засилувањето на меѓусебните состаноци и интензивирањето на дијалогот помеѓу властите на Република Македонија и Грција. Властите на двете држави треба да омекнат и да обезбедат пофлексибилен пристап во дискусиите. Секако, тука треба да се има во предвид и компаративната предност на Грција како членка и на ЕУ и НАТО, посебно во следниот период, кога претстојат и Самитот на НАТО и состаноци на ЕУ, на кои ќе се дискутира за Македонија. Владата на РМ треба да се посвети на градење стратегија во однос на идно попречување на НАТО или ЕУ интеграциите од страна на Грција, односно да се изнајде конструктивен начин и план за идно деблокирање на ЕУ и НАТО интеграциите. Препорака во таа насока е да се интензивираат сите средби на надворешно-политичко поле, силно да се нагласува за потребата на спазување на европските вредности и принципите на меритократија, за оценување според постигнатото, за наоѓање на начин да се добие членство/датум за преговори и покрај постоењето на спорот за името, па макар и со привремената референца, но во исто време и никако да не се запира со реформските процеси.

Република Македонија не смее во иднина да си дозволи кратење на буџетот за надворешно-политичките приоритети. Од особено значење е силната дипломатија и зголемување на капацитетот надвор од РМ, нивна посебна едукација и спремност за лобирање и претставување на РМ во вистинско светло. Посебно во овој период кога ЕУ и НАТО интеграциите се од особено значење треба да се зголеми присуството на меѓународната сцена.

6. ОБРАЗОВАНИЕ

Периодот за кој е подготвен овој извештај се совпадна со крајот на учебната 2009/2010 и со почетокот на новата учебна 2010/2011 година. Наспроти очекувањата за намалување на активностите во анализираната област поради летниот распуст и годишните одмори, Владата на РМ во овој период ја зголеми динамиката на спроведување на планираните реформи во образованието. Министерството за образование и наука (МОН) и Министерството за информатичко општество (МИО) со зголемено темпо и со поголема ажурност во овој период го намалуваа доцнењето во изведбата на планираните реформи, што беше карактеристично за минатиот извештаен период. Општа оценка е дека МОН и МИО во овој период поинтензивно и подиректно се соочија со предизвиците при реализацијата на реформските проекти во образованието. И во овој извештаен период дел од планираните проекти се остваруваа со помала или со поголема успешност и квалитет, но сите со позабрзано темпо, односно се надоместуваше доцнењето во однос на предвидените и/или планираните рокови. Општ впечаток е дека токму во 2010-та, односно во учебната 2010/2011 година ќе треба да се решаваат проблемите кои во македонското образование се таложеле и не се решавале во минатите 20 години. Генерално, Владата на РМ и во овој период посветено и интензивно работеше на остварувањето на стратешките приоритети и цели во областа на образованието, за кои се определи и ги прокламираше во својата програма за работа во периодот 2008-2012 година.

6.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

6.1.1. Модернизација на образованието

Програмската определба на Владата на РМ да спроведе општа модернизација на образованието, односно да воведо современи новитети во наставните програми во основните и средните училишта и на универзитетите, покрај планираните, наметна реализација и на непредвидени проекти кои, пак, директно придонесуваат за подобрување на општиот квалитет на инфраструктурата и генералното осовременување на образовниот систем во РМ. Освен реализацијата на тековните проекти предвидени со програмата и неколкуте новитети што двете министерства (МОН и МИО) првпат ќе почнат да ги реализираат во текот на тековната учебна година, МОН во овој период пласира и законодавна иницијатива: промени во Законот за високо и во Законот за основно и средно образование, како и во Законот за учебникарство.

а) “Високо образование достапно за сите“

Се забележува дека политиката “Високо образование достапно за сите“ остварува позитивен резултат и нагорен тренд: се поголем број млади се одлучуваат да го

продолжат своето образование запишувајќи се на некој од универзитетите во РМ.⁵ Во таа функција се преземени и во фаза на реализација се следните активности:

- **Дисперзирани студии.** Во периодот во кој започнуваат подготовките за академската 2010/2011 (уписните сесии), конечно се изостри фокусот во врска со полезноста и целесообразноста на интензивното промовирање на владината политика за дисперзирани студии. Таа мерка, меѓу другото, оствари и една суштинска цел која е од **национален интерес**. Имено, доближувањето на факултетите до младите и олеснетиот достап до универзитетско образование во татковината, драстично го намали бројот на бруцошите кои се запишуваат на универзитетите во соседните држави. Со примената и унапредувањето на таа мерка, Владата на РМ значително го намали одливот на националната интелигенција во странство. Освен тоа, заедно со другите, и таа мерка влијае врз зголемување на процентот на матуранти што се запишале на универзитет. Таа мерка, директно или индиректно, генерира и други позитивни ефекти: економски, социјални и национално-стратегиски. МОН истакнува дека е докажана врската меѓу процентот на високообразовани лица со економскиот пораст и развој на државата. Министерот укажува дека *“ова е исклучително важно затоа што во Македонија има неповолна образовна структура, која директно влијае врз невработеноста”*.⁶
- **Поевтини студии.** Од академска 2010/2011 година новозапишаните студенти (и нивните родители) ќе имаат (или веќе имаат) можност да ја почувствуваат користа од донесената владина одлука за генералното намалување на студентските трошоци, меѓу кои најважно е намалувањето на партиципацијата за студирање на сите студиски програми на сите државни факултети (партиципацијата ќе изнесува 200 евра, а висината на кофинансирањето ќе изнесува 400 евра, додека партиципацијата за сите дисперзирани студии во земјата ќе изнесува 100 евра). Меѓу другото, токму таа одлука најмногу влијаеше директно врз зголемувањето на процентот на новозапишаните бруцоши, а индиректно се очекува таа мерка да влијае за зголемување на процентот на квалитетни и високообразовани кадри.
- **Измени во Законот за високо образование.** МОН поведе иницијатива за измени во законската регулатива со цел факултетите да имаат обврска значаен дел од финансиите да ги вложат во развој на науката и за реализација на капитални инвестиции. Со намалување на партиципацијата, всушност, се

⁵ Според најновите податоци, во академската 2010/2011 околу 96% од матурантите ќе се запишат на студии. Тоа значи дека, според официјалните податоци, бројката на “бруцошите“ во земјата секоја година расте. Во учебната 2007/2008 стапката на средношколци што се запишале на студии се зголеми на 61,3% (42% во 2005/2006), а во учебната 2008/2009 година дури 85 отсто од матурантите се запишале на факултет, што заедно со новите податоци за 2010/2011 – јасно ја отсликува позитивната тенденција.

⁶ Според податоците кои ги коментираше министерот, повеќе од 50% од вкупно невработените во Македонија, всушност, се лица со незавршено основно, со основно или со незавршено средно образование, што значи дека, поради немање соодветно образование невработениот кадар се смета за неквалификуван и тој не може или тешко може се реализира на пазарот на трудот.

вградува развојна компонента во буџетите на универзитетите. Потребата од таквата измена МОН ја аргументира со фактот што, на голем број факултети, нема ниту една лабораторија, додека студентите целото учење го поминуваат со теорија, а без практика.

- **Бесплатни обуки за невработени лица од областа на информатичките и комуникациските технологии во образованието (ИКТ).** Владата преку МИО одлучи да спроведе пилот-проект во кој предвидува со 80 стипендии да му помага на приватниот сектор за доедукација на невработени граѓани со нивно дообразување во информатичките и комуникациските сектори. Според планот, до крајот на 2010 година се очекува да се добијат 80 сертификирани ИКТ експерти, а ако пилот-проектот се покаже ефикасен, МИО ќе аплицира за добивање средства од фондовите ИПА на ЕУ, затоа што се оценува дека таков кадар и е исклучително потребен за бизнис заедницата.
- **„ПРОЕКТ 45“ – Високо образование за повозрасни лица.** Со цел да се зголеми бројот на високообразовани лица, што ќе ја подобри економската состојба и ќе влијае на општиот развој на државата, МОН започна со реализација на „Проектот 45“ кој овозможува студии за 1.570 возрасни лица. Цената на тие студии е 200 евра годишно. Смеслата и основната идеја на тој проект е тоа што, со стекнување високо образование, студентите од таа категорија на луѓе, по успешното завршување на студиите, ќе имаат поголема можност за вработување, подобрување на економскиот статус, напредување во кариерата и конечно, можност за стекнување право на повисока пензија.

б) Општа модернизација и осовременување на образовниот процес.

Владата на РМ во овој извештаен период продолжи со реализацијата на веќе започнати и планирани реформи но, исто така, почна изведба на нови проекти што се корисни за македонското образование и наука. Карактеристично за анализираниот период е поинтензивното и поажурното ангажирање на МОН и МИО со повеќе реформски активности со кои се воведуваат низа концепциски, методски и инфраструктурни новитети и се реализираат други квалитативни и квантитативни промени како во средното, така и во високото образованието на РМ.

- **Измени на Законот за основно и средно образование.** Основната идеја на измените во Законот за основно и во Законот за средно образование е да се регулираат односите, положбата и поведението на директните и индиректните учесници во процесот на образованието, пред се, на наставниците, учениците и родителите. Во тој контекст, освен мерки за поттикнување поголем ентузијазам и постигнување поголем квалитет, иницијаторот и законодавачот предвидуваат и санкции за манифестирано неадекватно и некоректно поведение од страна на некој од учесниците во образовниот процес. Така, на пример, се воведува забрана и се санкционираат појави на физичко и психичко малтретирање на наставник, стручен соработник и на воспитувач од страна на родител или ученик, се определува

парична казна ако наставникот при предавање и обработка на учебната материја не ги користи компјутерите и други мерки.

- **Воведување електронски содржини во образованието (“е-содржини за поквалитетно образование).** Владата на РМ ја усвои Националната стратегија за е-содржини, која ја предложи МИО, а во чиешто изготвување учествуваа МОН, Бирото за развој на образованието, МАНУ и експерти од приватниот сектор. Стратегијата, всушност, е дел од концептот за електронско образование којшто предвидува градење модерен образовен систем и оформување поквалитетно образование преку вклучување дигитални технологии во наставата, а паралелно со постоечките традиционални методи и техники. Суштината на концептот е во тоа што таа новина на учениците ќе им овозможи индивидуален пристап кон учењето, ќе им понуди зголемени знаења и вештини и од областите на предметите што ги изучуваат и од информатичко - комуникациските технологии. Се оценува дека основна придобивка од примената на Стратегијата е тоа што таа ќе овозможи примена на методи со кои учениците ќе бидат мотивирани и заинтерсирани за наставните содржини на часовите, како и за зголемување на компјутерската писменост и кај учениците и кај наставниците. За остварување на Стратегијата во тек се обуки на наставен кадар по предметите Хемија, Биологија, Физика и Математика.
- **Одржана лидерска Конференција за размена на планови, искуства и најдобри практики за спроведување на ИКТ во образованието.** МИО и МОН во јуни 2010 година организираа конференција во Охрид, сообразувајќи се, на тој начин, со одлуката на Светскиот самит за информатичко општество (организиран од ООН во мај 2010 година во Швајцарија) за поинтезивно ангажирање на владите низ светот за креирање глобално инклузивно информатичко општество. Во соработка со INTEL, МОН и МИО преку “ИКТ лидерска конференција во образованието 2010“, обезбедија единствен форум и простор за да можат глобалните и националните лидери да ги разменат своите планови, искуства и најдобри практики за спроведување на ИКТ во образованието. Токму во претстојната учебна и академска 2010/2011 година се очекува целосно да заживеат и да се практикуваат решенијата кои се дел од програмата “ИКТ во образованието“, а коишто МОН и МИО започнаа да ги спроведуваат кон крајот на минатата и на почетокот на 2010 година. Имено, МИО набави 22.000 мобилни компјутери (лап-топи) за сите наставници и професори во РМ со цел личниот лап-топ да им овозможи модерен и прагматичен начин за подготовка на содржините коишто тие ќе ги предаваат пред учениците и студентите. Во тој контекст, Владата на РМ одлучи да набави и 53.000 класмејт лап-топи за најмладите генерации во образовниот систем: за сите ученици од прво до трето одделение.
- **Државниот просветен инспекторат спроведе пилот-проект за оценување на работата на наставниците.** Истражувајќи ги можните негативни влијанија кои се одразуваат врз квалитетот на наставата, Државниот просветен инспекторат во второто полугодие од учебната 2009/2010 спроведе

пилот-проект за оценување на работата на наставниците. Станува збор за интересен проект за оценување, кој од учебната 2010/2011 година ќе прерасне во редовна и стандардизирана активност. Проектот предвидува за наставниците што ќе добијат слаби оценки за својата работа, да следуваат соодветни санкции, односно во зависност од резултатите тие да бидат наградувани или казнети (наставниците што ќе добијат висока оценка, како награда ќе добијат зголемување на платата, додека тие што ќе добијат слаба оценка, ќе мора да посетуваат обука, а ако и следната година повторно добијат слаба оценка, тогаш ним ќе им биде намалена платата, а во екстремни случаи некои од нив може да добијат и отказ од работното место). Освен што инспекторите забележале слабост во работењето (некои наставници препишуваат или воопшто не пишуваат дневна подготовка, не работат на сопствена наобразба, не соработуваат со учениците и со родителите), инспекторите констатирале дека е неопходна ревизија и на наставните програми, кои не се соодветни на новите технологии, а училиштата имаат многу малку информации за промената на технологиите и на струките.

- **МОН најави нова реформа на средното стручно образование.** МОН ја објави Државната проценка којашто ја изработи заедно со Европската тренинг-фондација и Центарот за стручно образование и обука (истражувањето е спроведено од октомври 2009 до март 2010 година, а биле опфатени 62 средни стручни училишта, универзитетите и бизнис-заедницата). Бидејќи Државната анализа покажа дека наставните програми не се соодветни за новите технологии, дека нема доволно учебници, дека практична настава е слаба и недоволна и нема лаборатории, а на учениците им недостасуваат „меки“ вештини и имаат многу малку информации за промената на струките, МОН одлучи да спроведе значајна квалитативна реформа. Всушност, анализата на МОН констатира и опиша еден проблем кој е наследен од поранешниот систем и се провлекува од осамостојувањето на РМ до денес. Суштината на реформата е да се воведат струки коишто пазарот на труд ги бара, односно да се изработат нови наставни програми и да се воведат нови предмети за да може средното стручно образование да се вклопи во барањата на работодавачите. За таа цел, МОН ќе воведат две програми: **а) средношколска програма:** за пост-средно образование (остручување, односно образование фокусирано за одредена струка) и **б) универзитетска програма:** едногодишни курсеви на техничките струки, за постигнување повисоко ниво на знаење (степен под инженерскиот). Функцијата на таа реформа е да се намали јазот меѓу средното стручно образование и потребите на пазарот и да се создадат специфични типови кадри што сега ги нема.
- **Бесплатни учебници.** МОН најави дека во 2010 година дистрибуцијата на бесплатните учебници ќе се одвива без поголеми проблеми, односно дека до започнувањето на реалната настава учениците ќе ја имаат потребната литература. Петтоодделенците и осмоодделенците од оваа учебна година ќе имаат нови учебници, кои се изработуваат според нова програма за деветтолетка. За околу 300 предмети средношколците во стручните

училишта првпат, по многу години, ќе имаат учебници. Се очекува во оваа учебна година сите учебници да бидат достапни за учениците и во електронска верзија.

- **Матура и екстерно тестирање.** На крајот на учебната 2009/2010 година во средните училишта низ Македонија се спроведе пробно екстерно тестирање, а учениците од завршните класови полагаа матура. Незадоволителните и слаби резултати и од матурата и од пробното екстерно тестирање (фрапантни разлики меѓу тековната оценка и оценката од матурата и тестирањето) недвосмислено покажаа дека македонскиот образовен систем сериозно има потреба од спроведувањето и на матурата и на екстерното тестирање. Освен екстерното тестирање и државната матура на крајот од учебната година, од учебната 2010/2011 година па во иднина, како редовна и стандардизирана активност (мерка) ќе се спроведува и оценувањето на наставниците. Предвидено е тие да добиваат оценки за нивната работа, а резултатите ќе покажуваат дали тие заслужуваат да добиваат пониска или повисока плата.
- **Ревизија на учебници.** По неколкуте непријатни реакции на јавноста во врска со новоиздадените учебници и острите реакции од стручната јавност и на дел од медиумите поради многуте методски и содржински грешки, но и поради лошата организираност воопшто во учебникарството, МОН одлучи да спроведе значајна и широкоопфатна реформа во издавањето учебници.⁷ Најпрво, МОН ја идентификува грешката и го лоцира местото во веригата на функционирањето на учебникарскиот систем кое, во овој случај, како и повеќе години наназад, всушност, го генерира проблемот. Поради грешките на авторите и рецензентите, МОН иницираше промени во Законот за учебникарство и спроведување реорганизација на поставеноста на субјектите инволвирани во системот и процесот на изготвување и дистрибуција на учебниците. Министерството најави и дека ќе иницира старт на процедура за акредитација на последипломски студии за учебникарство. Покрај тие активности, МОН примени пакет мерки кој, меѓу другото, содржи: **1.** Целосна ревизија на сите одобрени учебници за основното и средното образование (тимовите за ревалуација ќе оценуваат дали книгите што биле во употреба во изминатите години содржат грешки и неправилности, односно ќе проверуваат и други учебници одобрени пред подолго време, а не само тие што се издадени од МОН); **2.** Ревизијата ќе ја направат стручни тимови составени од членови од Националната комисија за учебници, од Бирото за развој на образованието, Педагошката служба во министерството и Педагошките факултети од Скопје, Битола и Штип, а книгите ќе бидат и лекторирани во Институтот за Македонски јазик (соодветно и на Албански и на другите јазици на заедниците, т.е. супер-рецензијата ќе вклучи експерти од сите етнички припадности); **3.** Ќе има не повеќе од еден учебник по секој

⁷ Во извештајниот период посебно беа забележани методски и содржински грешки за одредени теми во учебникот „Општество“ за петто одделение од група автори (неадекватни дефиниции за феномени и посочување спорни личности од културата, како и теми придружени со недоследности и неточни факти). Спорниот учебник по општество за петто одделение беше повлечен и заменет со друг учебник со нова и коригирана верзија на содржината.

предмет; 4. Ревизијата на учебниците ќе се врши паралелно со наставата, а може да се случи некој учебник да биде повлечен и во текот на учебната година.

И во овој извештаен период Владата на РМ продолжи со реализација на проектите за изградба на нови училишта, спортски сали, реконструкции и пообемни поправки и модернизација на постојните образовни објекти. Речиси сите образовни институции се опремени со компјутери, односно реализиран е (или е при крај со реализацијата) проектот “компјутер на секоја клупа, пред секој ученик“. МОН (во соработка со МИО) ја спроведе обуката на наставниците по информатика за примена на компјутерите во процесот на образованието и продолжува со спроведување на обука за сите останати наставници. Од учебната 2010/2011 година основците ќе учат “Етика“ и ќе имаат изборни предмети “Етика на религиите“ и “Култура на цивилизациите“.

6.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период

Во анализираниот период МОН и МИО направија крупен чекор напред во реализацијата на една од најважните стратески политики кои се од големо значење за националниот интерес – модернизација и развој на образованието. Во овој период, повеќето од планираните и предвидени реформски проекти се реализираат успешно. Дел од нив беа почнати, реализацијата на дел од нив доби видливост, а беа почнати и неколку непредвидени и непланирани реформски проекти. Сепак, МОН и МИО делумно не успеаја да реализираат одредени програмски и проектни определби на образовната политика на РМ. Според расположливите информации, нецелосно се реализирани активностите во остварувањето на дел од тие проекти и тоа:

- Владината програма го содржи “Проектот 100 нови училишта“: изградба на нови 100 училишта на територијата на целата држава, како и студентски домови во Штип, Тетово и во Скопје по принципот на јавно-приватно партнерство. МОН не објави податоци во врска со реализираната бројка, односно колку вкупно студентски домови и училишта до сега се комплетно завршени;
- Дел од генералната политика во сферата на образованието предвидува обезбедување објективно нормални инфраструктурни услови во образовните институции и објекти каде што се одвива наставата. МОН, се уште, не успева во дел од училиштата целосно да ги елиминира инфраструктурните недостатоци. МОН и МИО не објавија информација дали целосно се распределени планираните 50.000 клупи и 100.000 нови столчиња во училиштата;
- Владата го спроведува проектот “бесплатни учебници“. Проектот не беше предвиден со програмата, но на општо задоволство на родителите и учениците, МОН релативно успешно го реализира. Сепак, голем дел од учебниците за средно стручно образование и оваа година нема да бидат испечатени и дистрибуирани, бидејќи проблем останува недостигот на учебници за уште 214 стручни предмети од вкупно 536. Тоа е проблем што се

провлекува 20 години и, меѓу другото, се должи на тоа што за голем број предмети во средното стручно образование воопшто не постојат учебници (не се напишани поради слаб интерес на потенцијални автори). И покрај неповолните околности за кои МОН не носи вина, сепак, министерството ја има одговорноста за решавање на тој проблем;

- Со цел брз трансфер на знаења (соработка со најпознати научно-истражувачки институции и универзитети од странство (Сорбона, Бостон, Калифорнија, Кембриџ и др.) или отворање на последипломски студии во Македонија, се очекуваше да се потпишат Меморандуми за разбирање со тие институции. МОН не објави информација дали некој од македонските универзитети склучил договор за Joint Degree, за заедничка соработка со странски универзитети за настава според нивни планови, при што дипломата ќе добие печати од двата универзитета;
- Непосредно пред почетокот на новата учебна година, МОН го промовираше проектот “е-дневник“, како пилот-проект што ќе се применува во училиште во една скопска општина. Претстои период во кој проектот ќе треба да се имплементира во сите образовни институции во РМ. МОН вети создавање систем за интегрална евалуација во основните и во средните училишта со стандардизирани процедури за квалитетот на учењето и на наставата, училишното планирање, училишното управување, наставните планови и програми, поддршката на учениците и развојот на ресурсите во училиштата и на соработката со родителите. Извештаите од интегралните евалуации треба(ше) да се објавуваат на веб-страницата на МОН (предвиден е рок 2009-2011);
- Дигиталната наставна содржина треба да биде достапна во училиштата за време на наставата и да биде присутна надвор од наставата во домовите на учениците. Владата на РМ ја усвои стратегијата за „е-содржини“, меѓутоа МОН и МИО не објавија информација дали проектот целосно ќе профункционира во оваа учебна година;
- МОН се обврза да создаде услови за воведување систем за кариерно насочување и професионална ориентација на учениците во основните и во средните училишта, како и на студентите со воведување обучени советници за кариерен развој на учениците во основните и во средните училишта. МОН вети и поддршка за отворање центри за кариера во сите средни училишта и на високо-образовните институции во Македонија. Министерството не објави информација дали има отворен Кариерен центар во некое училиште или на некој од факултетите во Македонија и дали, воопшто функционира таков центар.

6.3. Можни ризици од (не)спроведувањето или од недоволно квалитетно спроведување на активностите

- **ИКТ во образованието.** Со цел развојот на вештините и примената на модерните технологии на 21-от век да стане национален приоритет за подобрување на социјалната благосостојба и конкуритивноста во денешната

глобална економија, Владата на РМ посветено се грижи за воведување на ИКТ во образованието. Иако се спроведува обука на просветните работници, со цел и тие да се вклучат во изведбата на наставата и градењето на електронско општество, факт е дека МОН се соочува(ше) со нерационален пасивен отпор на дел од наставниците, што се согледува во нивно непосетување на обуки за работа со компјутери како алатки за изведување на наставата и за пристап до образовните дигитални содржини што се наоѓаат на глобалната мрежа Интернет. Во учебната 2009/2010 година учениците и наставниците малку ја користеа таа техника и технологија во образовниот процес. Можен ризик од тоа е да се повтори таквата појава и во учебната 2010/2011 година, ако доследно не се применува законската одредба за определување парична казна ако наставникот при предавање и обработка на учебната материја не ги користи компјутерите (одредба која ќе се содржи во измените на Законот за основно и средно образование).

- **Инфраструктурни проекти и изградба на нови училишта.** Владата преку МОН (и делумно преку МИО) во изминатиот период вложи околу 1,5 милијарда денари за поддршка и одржување на постојната инфраструктура во образовните институции и објекти. Според податоците на МОН по направена студија, потребни се околу 2,5 милијарди денари за комплетно и целосно обновување на образовната инфраструктура во РМ. И покрај вложените средства и труд, факт е дека на територијата на РМ има бројни училишта и други образовни објекти со неадекватна инфраструктура или со слаб квалитет на опремата и придружните објекти. Во повеќе наврати медиумите известуваа за училишта во кои санитарните јазли се во лоша состојба, со неваросани училници, остарени и испокршени клупи и столчиња, без соодветна инсталација за употреба на компјутерите и на лаптопите во наставата, објекти во општа лоша состојба итн. Често пати извештаите беа поткрепени со презентација на официјалните наоди на инспекторите од Државниот санитарен и здрвствен инспекторат. Можен ризик од таквата состојба е забавување и доцнење со изведбата на таа реформа, што може да предизвика генериран и наметнат виртуелен впечаток за генерална неуспешност на реформите во образованието, односно да фрли сенка врз релативно успешните реформски постигнувања на МОН и МИО кои беа опишани погоре во овој дел од извештајот.
- **Бесплатни учебници.** На општо задоволство на родителите и одобрување од страна на сите граѓани на РМ, МОН релативно успешно го спроведува проектот “Бесплатни учебници“. Можен ризик во таа област претставува евентуалноста МОН да не ја заврши до крај широкоопфатната реформа за ревизија на учебниците и промена на Законот за учебникарството, односно да биде критикуван еден од најпотребните проекти за македонското образование. Поради низата содржински и технички грешки и пропусти кои беа откриени во учебниците, постои ризик врз овој проект да падне сенка на проблематичност.
- **Дисперзирани студии и намалена партиципација.** Преку овој проект Владата оставри две крупни цели: **а)** драстично го намали одливот на

домашната национална интелигенција во странски универзитети; **б)** обезбеди позитивни социални ефекти за финансиски и социално слабите семејства откако го доближи високото образование до граѓаните (во преносна и физичка смисла). **Можен ризик:** Кај овие реформски потфати ризиците се со низок интензитет бидејќи не ја засегаат суштината на проектот: позитивните ефекти, поволностите за граѓаните и студентите и главните цели кои произлегуваат од проектите. Сепак, кај дел од овие факултети се забележува неадекватната инфраструктура и отсуство на академски амбиент, односно некои од нив и не личат на факултети: немаат амфитеатри и модерни предавалници, некои од нив немаат ниту една лабораторија, а уште помалку универзитетски кампус. Поради вакви и слични недостатоци повеќето од овие образовни институции ризикуваат, односно принудени се да прават компромис со Правилникот за нормативи и стандарди за вршење високообразовна дејност, во кои е предвидено што сè треба да е исполнето за да профункционира една високообразовна институција. Од друга страна поради слабиот интерес за запишување на некои од факултетите постои ризик од нивно згаснување.

- **Намалена партиципација.** МОН иницираше измени во Законот за високо образование во насока на намалување на партиципацијата за студирање на државните факултети. Според МОН, со намалувањето на партиципацијата се вградува сериозна развојна компонента во буџетите на универзитетите, затоа што со измените во Законот за високо образование се предвидува дека минимум 40 отсто од самофинансирачките средства универзитетите треба да ги трошат за научно-истражувачки цели и за финансирање капитални инвестиции. Можен ризик од таквите измени може да биде отпорот и пасивноста на наставничкиот кадар при спроведување на таа реформа. МОН со дополнителна и постојана убедлива аргументација треба да ги отстрани и последните сомневања кои циркулираа(т) во професорската бранша дека помалата партиципација е удар како врз автономијата на универзитетот и врз квалитетот на наставата.

6.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето

Образованието е сфера која најтешко се реформира, во која постигнатите резултати најлесно се критикуваат и во која доаѓањето на позитивните ефекти од спроведените реформи треба да се чека долгорочно, односно стануваат видливи најдоцна во споредба со видливоста на позитивните ефекти во останатите општествени области.

Анализата на остварувањата на Владата на РМ во областа на образованието и науката во извештајниот период покажува дека:

- Владата на РМ континуирано демонстрира политичка волја за реализација на еден од петте програмски стратегиски приоритети: инвестирање во образованието и негова модернизација како најсигурен пат за создавање силни индивидуи и силна држава;
- МОН и МИО ја зголемија активноста и со зголемено темпо на работа и поголема ажурност во овој период успеаја да реализираат дел од

предвидените проекти и да започнат нови, додека дел од планираните проекти, се уште, чека на целосна реализација. Иако динамиката на реалното остварување, се уште, не соодветствува на планираната динамика остварување на проектите, сепак, како резултат на зголеменото темпо на работа и поголема иницијативност, разликата меѓу планираните и остварените рокови за реализација на проектите, која беше карактеристична за минатиот период, сега е значително намалена;

- Преземените мерки и активности за реализација на проектите се недоволно адекватни или реализацијата доцни поради што оствареното, често, е предмет на критика од страна на компетентната јавност или, пак, генерално предизвикува полемики во општеството.

И покрај видливите и неспорните вложени усилби и посветеност на МОН и МИО за широкоопфатно реформирање на македонското образование, сепак општеството е чувствително, а критичката јавност реагира на сликата за лошата инфраструктура во некои од училиштата и образовните институции во земјата. МОН ги има обврската, должноста и одговорноста да обезбеди или да го контролира процесот на обезбедување нормални инфраструктурни услови во кои се одвива наставата. Кај некои од објектите не е толку рунирана инфраструктурата, колку што им недостасува стандардно тековно одржување (релативно ситни поправки, освежување, повеќе хигиена, повеќе ентузијазам и добра волја на локално ниво и на директно заинтересираните...). Меѓутоа, и во таквите случаи, во крајна линија, одговорноста е на МОН. Поради тоа се препорачува МОН да преземе мерки (на пример, кампања) за подигање на свеста и одговорноста на директно заинтересираните субјекти за стандардно тековно одржување на средината во која учат, работат и живеат.

Се чини како на некои средини да не им се допаѓа бранот на широкоопфатна и генерална реформа на образовниот систем во РМ во кој се забележуваат напластени проблеми оставени дури од времето на претходниот систем кои, во меѓувреме, во периодот на транзицијата, дополнително “мутирале“ и не се решавале. МОН и МИО треба да вложат повеќе напори за во општеството да ги претстават суштината и придобивките од спроведувањето на генералната реформа, а до граѓаните да ги доближат идејата и волјата за постигнување на квалитетен прогрес во македонското образование. На МОН и на МИО, односно на крупната реформа ’и се потребни и “сојузници“ во граѓанското општество и во стручната јавност. Во таа насока е препорачливо двете министерства да иницираат и да поттикнат организирање и одржување на повеќе средби, тркалезни маси, работилници и презентации со ученици, студенти и наставници, медиуми, претставници на цивилното општество, експерти итн.

Бидејќи не се толку критикувани владините политичка идеја и волја за вршење реформи, колку што се критикувани некои незадоволителни резултати поради неадекватниот начин на нивна реализација, грешките на тој план треба да се бараат во планирањето, организацијата, спроведувањето и контрола на процесот на спроведување на проектите. Препорачливо е министерствата да ги засилат (методски и структурно) секторите за планирање, организација и изведба на проектите (на пример, со дополнително остручнување и проширување на знаењата на постојниот кадар во областа на планирање и менаџмент, со користење на експертиза на домашни и/или странски експерти).

7. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

7.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

7.1.1. Пазар на труд, политика за вработување и социјален дијалог

Во анализираниот период немаше позначајни новини, измени и дополнувања на законската регулатива од оваа област. Исклучок е Законот за изменување на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, кој беше донесен во јули 2010 година, во насока на усогласување на паричниот надоместок за невработеност со порастот на трошоците на живот, наместо со порастот на просечната плата, како што тоа претходно беше уредено.

Во делот на вработувањето и пазарот на труд, активностите на Владата во анализираниот период, главно, беа насочени кон промоција на програми и активности за поддршка на вработувањето. Меѓу нив, позначајни се следните активности:

- Во рамки на четвртата компонента од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) - Оперативна програма „Развој на човечките ресурси 2007-2013“⁸, беше објавен Повик за доделување на неповратни средства - грантови за изработка на проекти на тема „Подобрување на способноста за вработување на жените од мнозинските етнички групи на пазарот на трудот“. Грантовите за вработување на жените од мнозинските заедници се наменети за невладини организации кои ќе поднесат иновативни програми од таа област, а висината на средствата ќе се движат од 100.000 до 300.000 евра по доделен грант;
- Беше одржан семинар за промовирање на можностите што ги нуди програмата за вработување и социјална солидарност „ПРОГРЕС“⁹, преку финансиска поддршка во областа на вработувањето и социјалната политика.

⁸ Повеќегодишната оперативна програма "Развој на човечките ресурси 2007-2013" на РМ е документ за имплементација на националните и европските стратешки приоритети, подготвен во согласност со новиот Инструмент за претпристапна помош (ИПА) воспоставен со Регулацијата бр. 1085/2006 (ЕЗ) на Советот од 17 јули 2006 година. Таа претставува рамка на средства што се кофинансирани преку Инструментот за претпристапна помош и националниот буџет за програмскиот период 2007-2013 година. Стратешка цел на ИПА компонентата за развој на човечките ресурси е да се поттикне развојот на човечките ресурси, особено преку подобрување на квантитетот и квалитетот на човечкиот капитал, што води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој и поголема национална конкурентност на меѓународно ниво.

⁹ Програмата "ПРОГРЕС", како еден од финансиските инструменти на ЕУ од областа на вработувањето и социјалната политика, беше создадена со Одлука на Европскиот парламент и Советот број 1672/2006/ЕЗ од 24.10.2006. Во Програмата учествуваат 27-те Земји членки на ЕУ, земјите од европската економска област, РМ, Хрватска и Србија.

Финансиската поддршка е наменета за органи, тела и институции од јавниот и приватниот сектор, високообразовните институции, научно - истражувачките институти и други институции, кои ќе поднесат иновативни проекти од таа област.

- Беше потпишан Меморандум за разбирање и соработка меѓу Министерството за труд и социјална политика (МТСП) и Занаетчиската комора на Кобленц - Германија, за намалување на проблемот на невработеноста. Со потпишувањето на тој меморандум, МТСП, како претставник на Владата на РМ и Занаетчиската комора на Кобленц, се обврзаа преку Проектна канцеларија на Занаетчиската комора на Кобленц во Скопје, во рамките на единствениот Акционен план, заеднички да ги планираат и спроведуваат мерките за намалување на невработеноста. За таа цел, Занаетчиската комора на Кобленц ги става на располагање своето know-how, советувања и други форми на комуникација, додека пак, МТСП, согласно со своите кадровски и финансиски можности, одлучува кои мерки, кога и во кој временски рок ќе се спроведуваат.

Во анализираниот период, Владата на РМ продолжи со активности за унапредување на социјалниот дијалог:

- Од страна на Комисијата за утврдување на репрезентативноста на синдикати и здруженија на работодавачи при МТСП, согласно пропишани критериуми и постапка за утврдување на репрезентативноста, беа утврдени два репрезентативни синдиката - Сојуз на синдикати на Македонија и Конфедерација на слободни синдикати на Македонија, како и едно репрезентативно здружение на работодавачи - Организација на работодавачи;
- Владата на РМ, двата репрезентативни синдикати и репрезентативното здружение на работодавачи потпишаа спогодба со која се формира Економско-социјален совет, како трипартитно тело кое има советодавна и консултантска улога при креирањето и имплементацијата на владините економски и социјални стратегии и политики; и
- Беше одржан третиот состанок на Заедничкиот консултативен комитет на РМ и ЕУ на кој присуствуваа трите различни групи од Македонија и Европската унија (синдикатите, работодавачите и невладиниот сектор) и на кој се дискутираа економско - социјални прашања од интерес на земјата.

Во рамки на Програмата за билатерална соработка помеѓу МТСП и Министерство за труд, општествени односи, семејство, солидарност и урбано живеење на Република Франција, беше спроведена обука за обезбедување техничка поддршка на инспекторите од Државниот инспекторат за труд за имплементирање на транспонираната Директива 92/57/ЕЕС (минимални барања за безбедност и здравје на привремени и мобилни градилишта).

7.1.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Во анализираниот период беа извршени измени и дополнувања на Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Главна цел на тие измени е да се уреди постапката на продажбата на акции и удели што Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ФПИОМ) ги стекнал врз основа на трансформација на претпријатијата со општествен капитал, при што, ФПИОМ е обврзан 50 отсто од средствата остварени од продажба на акциите и уделите да ги пласира во државни обврзници.

Во областа на социјалното осигурување, Владата на РМ продолжи со активностите за координација на системите на социјално осигурување со други земји, преку склучување и ратификација на билатерални договори. Во рамки на преговорите што се водат пред склучување на билатералните договори, беше одржана средба помеѓу РМ и Република Косово на која, меѓу другото, беше истакната потребата од решавање на проблемот што го имаат државјаните на двете земји со исполнет пензиски стаж во некоја од двете земји.

7.1.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Една од позначајните активности што се реализираа во изминатиот период во областа на социјалната заштита се измените и дополнувањата на Законот за семејство, со кои се воведо нов модел за избор на најсоодветен посвоител на дете - избор на посвоител по електронски пат, со цел влијанието на човечкиот фактор во постапката за посвојување да биде сведено на минимум. Со измените и дополнувањата на тој Закон, беа намалени и одредени рокови во постапката за посвојување, за кои практиката покажала дека се неоправдано долги.

Со цел да им се помогне на најзагрозените социјални категории во државата, во анализираниот период Владата на РМ донесе “Програма за субвенционирање на потрошувачката на енергија“ со која се предвидува од октомври 2010 година, вкупно 58.000 социјално загрозени семејства во Македонија да добиваат по 600 денари месечно како субвенција за потрошената електрична енергија.

Во анализираниот период, Владата на РМ го поддржа и обележувањето на “Денот на згрижувачите“. Имено, околу 230 деца во Македонија за кои, од разни причини, не можат да се грижат нивните биолошки семејства, привремено се згрижени во 160 т.н. “згрижувачки семејства“, с’е додека не се создадат услови за нивно враќање кај биолошките родители, до полнолетство или додека не се најде друга форма на заштита.

Во делот на социјалната инклузија, во анализираниот период најголем дел од активностите што ги реализираше Владата на РМ се однесуваат на социјалната инклузија на Ромите:

- Во рамки на Македонското претседателство со Комитетот на министри на Советот на Европа, РМ беше домаќин на Регионалната конференција за ромски прашања на тема „Овозможување пристап на Ромите до документи за лична идентификација - регионален предизвик“;

- Во согласност со предвидените активности во Акцискиот План за унапредување на статусот на жената - Ромка, беше одржана “Обука за еднаков третман врз основа на род и етничка припадност при пристап до услугите на државните институции“ на која учествуваа службеници од јавната и државната администрација и социјални работници од центрите за социјална работа; и
- Беше одржана координативната средба на Ромскиот образовен фонд за поуспешна имплементација на Проектот „Добар почеток“ од Пилотот на ЕУ за Роми, односно, за спроведување на компонентата за рано образование и грижа за деца, за чијашто намена Ромскиот Образовен Фонд (РЕФ) доби грант од ЕУ во износ од 1.9 милиони евра.

Во насока на социјалната инклузија, во анализираниот период беа одржани и едукативни семинари за промоција и успешна имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација, на кои учествуваа претставници од локалната самоуправа, центрите за социјална работа, Агенцијата за вработување, полицијата, претставници на институциите од областа на здравството и образованието, невладините организации и медиумите.

7.2. Што останува да се имплементира (што не е имплементирано или не е доработено)

Споредувањето на планираните и остварените активности во анализираниот период укажува дека во претстојниот период останува да се реализираат:

- Спроведување на Програмата за условен паричен надоместок за социјална заштита, со која што ќе се обезбедат парични надоместоци за ученици од социјални семејства за посетување средно образование (иако беше донесена Програма за условени парични трансфери 2009/2010 година, таа не беше спроведена);
- Донесување Закон за инспекција на трудот со цел неговата содржина да се усогласи со содржината на Законот за прекршоци, со стандардите на Меѓународната организација на трудот и со Конвенциите на Европската Унија;
- Донесување Закон за социјално домување;
- Ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба.

7.3. Оценување на можните ризици од (не) имплементацијата или од недоволно квалитетна имплементација на активностите

Недоволниот административен капацитет и ограниченоста на финансиските ресурси, како и недоволната координација помеѓу институциите, с’е уште, остануваат главни ризици што ја попречуваат или ја одложуваат имплементацијата на активностите и политиките од областа на социјалната заштита или влијаат врз квалитетот на нивната имплементација.

7.4. Општа експертска оценка за периодот на известување

7.4.1. Пазар на труд, политика за вработување и социјален дијалог

Во анализираниот период активностите на Владата на РМ, главно, беа насочени кон промоција на програми и активности за поддршка на вработувањето и унапредување на социјалниот дијалог кои подолго време во Агендата на Владата стоеја како нерешени. Тука посебно внимание заслужува формирањето на Економско-социјалниот совет, што е значајно за воспоставување на трипартитен социјален дијалог во делот на трудот, во форма на институционално партнерство помеѓу Владата на РМ, работниците и работодавачите. Со тоа се овозможува проблемите на економски и социјален план да се решаваат институционално и во европски социјален дух, преку постигнување на социјален консензус за прашања од интерес на сите страни во дијалогот. Сепак, оценка е дека тоа е можно единствено ако постои цврста определба на членовите на Економско - социјалниот совет, совесно и објективно да учествуваат во предизвиците со кои се соочува државата и да ги решаваат прашањата во интерес на страните што ги претставуваат, со што ќе се избегне тој совет да има само формален карактер и да биде подложен на разни политички влијанија.

Проблемот со невработеноста, се уште, преставува еден од најгорливите проблеми на државата. Според податоците на Државниот завод за статистика, стапката на невработеност во првиот квартал од годината изнесува 33,5 отсто и таа покажува мало зголемување во однос на истиот период 2009 година. Тоа го потврдува правилото дека ефектите од економските криза во социјалната сфера се манифестираат со задоцнување, односно дека тие имаат делумно ацикличен карактер. Меѓутоа, загрижува фактот што невработеноста повеќе години останува на високо ниво, што најверојатно и во голем дел се должи и на високото присуство на “сивата“ економија. Имајќи ја предвид состојбата со невработеноста, посветеноста на тој проблем и натаму треба да биде еден од врвните приоритети на државата, која треба да ги употреби сите механизми за излез од таквата состојба: контрола на “сивата“ економија, подобрување на условите во стопанството, реформирање на образовните програми и на образовниот систем, подобрување на капацитетот на службите за вработување, обезбедување значајни финансиски средства и координација на институциите во решавањето на тој проблем итн.

7.4.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Со измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување се создаде можност да се зголемат приходите на ФПИОМ од продажбата на акции и удели, стекнати врз основа на трансформација на претпријатијата со општествен капитал. Со тоа законско решение се создаде и обрска 50 отсто од средствата што ќе ги оствари од продажба на акциите и уделите, тој Фонд да ги пласира во државни обврзници, со што ќе се намали

изложеноста на ризици на неговото портфолио и ќе се обезбедат средства за негово непречено финансирање подолг временски период.

Непосредно пред почетокот на глобалната економска криза, Владата на РМ се определи за постапно намалување на стапките за социјални придонеси секоја година, почнувајќи од 2009 до 2011 година, при што се очекуваше таа мерка да придонесе за зголемување на вработеноста, а тоа пак, од своја страна, да придонесе за одржување добра финансиска состојба на ФПИОМ. Меѓутоа, во услови на економска криза, чии ефекти, се уште, се чувствуваат во стопанството, мерката за намалување на социјалните придонеси дополнително ја влошува финансиската состојба на ФПИОМ, поради што се препорачува намалувањето на придонесите за социјално осигурување да се одложи за 2 до 3 години.

7.4.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Со измените и дополнувањата на Законот за семејство се вовеле избор на посвоител на дете по електронски пат и се намалија одредени рокови во постапката за посвојување за кои практиката покажала дека се неоправдано долги. Тие законски решенија преставуваат основа за обезбедување побрз, поефикасен и поправеден избор на посвоители, имајќи ги предвид контроверзните информации во јавноста во врска со постапките за посвојување деца во изминатиот период.

Во делот на социјалната инклузија, најголем дел од активностите што ги реализираше Владата на РМ во анализираниот период се однесуваа на социјалната инклузија на Ромите, кои се сметаат за најисклучена група од општеството. Имено, покрај вообичаените проблеми со кои се соочуваат Ромите - предрасудите и стереотипите кои, се уште, владеат за нив, проблемот за пристап до документи за лична идентификација се смета за еден од најтешките и како пречка за уживање на нивните основни човечки права. Институциите пак, се уште, ја немаат точната бројка на Роми што немаат документи за лична идентификација, иако за тој проблем државата повеќе години добива забелешки од повеќето меѓународни институции и организации. Во врска со тој проблем, се препорачува Владата на РМ, што побрзо, да преземе проактивни мерки за евидентирање на Ромите кои немаат документи за лична идентификација, а потоа и активности за забрзано обезбедување/издавање на такви документи.

8. ЗДРАВСТВО

Во периодот на известување, здравството беше погодено од серија немили настани кои, често, беа пласирани како водечки теми во сите дневни медиуми во РМ. Вниманието на јавноста го привлекоа смртните случаи на неколку родилки и бебиња во породилишта низ државата чии директни причини останаа недоволно разјаснети за пошироката јавност. Дополнително, медиумите објавуваа потресни приказни за проблемите со кои се соочуваат граѓаните при обезбедувањето на здравствените услуги. Тие настани ја засилуваат негативната перцепција на јавноста за државниот здравствен систем и дополнително придонесуваат да се намали довербата на населението кон квалитетот на услугите што се достапни за осигурениците. Значителна медиумска презентација имаше и уништувањето на дел од медицинската опрема во ординациите на поликлиниката “Јане Сандански“ во Скопје, како последица на обилните врнежи во текот на реновирањето на кровната конструкција на поликлиниката.

Овој период беше следен и со ефекти од имплементацијата на вториот пакет антикризни мерки кои, во февруари 2010 година, ги предложи Владата на РМ. Една од мерките предвидуваше укинување на системот на два директора во сите јавни здравствени установи со исклучок на клиниките при Универзитетскиот клинички центар, и клиничките болници низ државата. Таа реформа беше спроведена преку измени и дополнувања на Законот за здравствена заштита во 2007 година и важеше за еден од водечките инструменти на реформите во здравствениот систем. Спроведувањето на таа мерка резултираше со отказни решенија за околу 50 економски директори. Отказите не беа последица на резултатите од нивното позитивно или негативно работење, туку мерката беше креирана во насока да се намалат трошоците на работењето во здравствените установи. Сите разрешени директори беа економисти, додека докторите-директори ги задржаа своите позиции.

Понатаму, со цел да се редуцираат оперативните трошоци за функционирање на клиниките во рамките на Универзитетскиот Клинички Центар, Владата на РМ предложи спојување на четири самостојни клиници во нова јавна здравствена установа наречена “Национален Траума Центар”. Новиот центар е планирано да го сочинуваат Универзитетските клиници за трауматологија, ортопедија, ургентниот центар и КАРИЛ како одговорна клиника за анестезија. Речиси очекувано, предлогот на Владата на РМ и на Министерството за здравство доведе до големо незадоволство на вработените во засегнатите установи, а особено видлив беше отпорот кај персоналот на Клиниката за ортопедија. Стручниот колегиум на таа клиника, преку медиумите, упати низа јавни прашања до Министерството за здравство во однос на мотивите што ја иницирале таквата одлука, притоа алудирајќи на немањето јасен концепт и визија на челниците во Министерството за здравство како креатори на новите промени. Инаку, вмрежувањето на неколку здравствени установи во една организациска форма може да се спроведе на повеќе начини, но клучот на успехот е во вклучувањето на сите чинители во тој процес. Поточно, не може да се очекува

успех од каква било промена кога главните актери на идните промени информациите ги добиваат само од медиумите.

Како позитивен настан во овој период на известување се истакнува започнувањето со реконструкција на повеќе здравствени установи. Реновирањето на здравствените установи се очекува да придонесе за значително подобрување на квалитетот во лекувањето. Сепак, заминувањето на поголем број високо стручни медицински лица од државното во приватното здравство ќе претставува сериозен предизвик за јавните здравствени установи дури и во услови кога тие ќе ја подобрат сопствената инфраструктура. Недостатокот на искусен медицински персонал, особено, ќе се почувствува кога ќе се инсталира новата медицинска опрема. Успешното користење на медицинската опрема е во директна спрега со имањето на располагање стручен медицински кадар обучен да ги користи новите технологии. Само на тој начин ќе се постигнат посакуваните цели во насока на подобрување на квалитетот на дијагностиката, превентивата, како и во делот на дефинирањето на терапијата и лекувањето на пациентите.

8.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Министерството за здравство од почетокот на годината своите активности ги насочува кон санирање на последиците во здравствениот систем, за сметка на значително намалени активности во реализација на програмата за работа на Владата на РМ. Најголем дел од активностите на надлежните институции во извештајниот период беше насочен кон реализација на вториот пакет мерки што Владата на РМ го усвои во февруари 2010 година.

Позначајна активност на Министерството за здравство во набљудуваниот период е потпишувањето на договорите со селектираните фирми за реконструкција на јавните здравствени установи. Во првата фаза реконструкцијата ќе опфати дваесет (20) болници и здравствени домови во државата. Тендерската постапка се извршува согласно стандардите пропишани од Банката за развој при Советот за Европа. Проектот е планирано да се спроведе во три фази во вкупна вредност од околу 80 милиони евра. Во првата фаза реконструкцијата е предвидено да ги опфати следните објекти: Општа болница и здравствен дом во Прилеп, општите болници во Велес, Охрид, Струмица, Гостивар, Куманово, Кочани, Крива Паланка, како и клиничката болница во Тетово. Понатаму ќе се реновираат поликлиниките “Идадија”, “Букурешт”, и “Јане Сандански” како дел од Здравствениот дом Скопје, Специјалната болница за геникологија и акушерство “Чаир”, прихијатриските болници во Негорци и Бардовци, како и Специјалната болница Јасеново во Велес.

Во периодот на известувањето Министерството за здравство пристапи кои измени и дополнување на Законот за здравствена заштита во насоки на имплементирање на предвидените мерки за рационализација во здравствениот сектор. Исто така, Министерството за здравство најави дека е во фаза на изготвување на целосно нов закон за здравствена заштита. Предлог - текстот на законот е доставен до лекарската и стоматолошката комора, како и до

Македонското лекарско друштво, по што ќе следува и јавна расправа. Тој закон содржи голем број на промени од кои, се чини, најкритичен ќе биде делот на дефинирањето на мрежата на здравствени установи. Сепак, коментарите во врска со тој закон треба да се дадат откако ќе се презентира неговата финална верзија.

2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период?

И покрај тоа што се очекуваше дека Министерството за здравство ќе продолжи со финализирање на реформите во примарното здравство, поточно во делот на приватизација на специјалистичките служби, првичните најави во периодот на известување не ја добија својата завршница. Неодлучноста на Министерството за здравство за правецот на реформите во примарниот здравствен сектор опфаќа подолг период од речиси 10 години. Тие недоречености за насоките на реформите во примарниот здравствен систем, проследени со слабостите во дефинирањето на иднината на специјалистичките служби, резултираа со дополнителен одлив на кадар од државното кон приватното здравство, што доведе до објективен недостаток на специјалистички медицински кадар. Со тоа, особено, се погодени педијатрите специјалисти за кои со години не се издаваа одобренија за специјализација. Тоа беше од причина што се очекуваше дека работата на педијатрите ќе биде заменета и надополнета со работа на идните специјалисти по семејна медицина. Сепак, развојот на смејната медицина во РМ, с'е уште, е во зародиш и првите специјалисти може најрано да се очекуваат за период од 3-5 години. Дополнителен предизвик ќе биде нивното интегрирање во системот на примарната здравствена заштита во државата.

Се добива впечаток дека во недоволно дефинирана насока се наоѓаат и реформите во болниците. Тука планираните програмски заложби за зголемување на автономијата на болниците преку изготвување нов закон за автономија на општите и специјални болници се целосно заменети со воведување на централизиран мерки на засилена контрола и намалена автономија во работењето. Наместо последиците од постојаното зголемување на долговите кои ги генерираат болниците да се бараат преку анализа на вистинските причини, надлежните институции ги решаваат со воведување непопуларни мерки на засилена контрола и зголемени казни. Таквата ригидна поставеност на системот целосно го оневозможува вистинското менаџирање со јавните здравствени установи, кое е карактеристично за приватниот сектор. Во таа насока се очекува да биде и новиот систем на трезорско работење на болниците каде секое плаќање кон снабдувачите болниците ќе мора да го направат согласно претходно планиран буџет и со одобрение од Фондот за здравствено осигурување. Таквиот систем ќе ја зголеми контролата и дисциплината во финансиското работење, но ќе ја намали можноста за вистинско менаџирање и управување со средствата со кои располага болницата од причини што префрлувањето на средствата од една во друга намена ќе биде, речиси, невозможно. Очекувањата од новиот систем се дека ќе се намали флексибилноста во работењето, со што дополнително ќе се намали конкурентноста на државните болници. Тоа ќе го продлабочи јазот

помеѓу приватното и државното здравство. Имено, во изминатиот период имаше одгормна миграција на високо-стручен медицински персонал од државно кон приватното здравство. Помеѓу главните причини кои ги наведуваат лекарите кои заминуваат од државните установи се подобрите услови за работа и финансиските поволности што им се нудат во приватниот сектор. Тука се поставува прашањето, ако се продолжи со политиките на ограничување, засилена контрола и директно мешање на државата во управувањето со болниците, кои ќе бидат механизмите кои им преостануваат на менаџерите вистински да менаџираат со државните болници? Уметноста во креирањето успешни макро-здравствени политики е во изнаоѓањето соодветен баланс помеѓу централизацијата и децентрализација во функционирањето на здравствениот систем. Меѓународните искуства покажуваат дека одењето од една во друга крајност, вообичаено, резултира со неуспех.

Конечно, Владата на РМ отстапи од планираните реформите во Фондот за здравствено осигурување што се предвидени со нејзината програма за работа во периодот 2008-2012. Заложбите за зголемување на транспарентноста во работењето, како и за зголемување на влијанието на осигурениците во работењето на ФЗОМ преку формирање на Собрание на осигуреници, не се дел од агендата за реформи на Владата во овој период, ниту пак има најави дека тие ќе се реализираат во претстојниот период. На тој начин, се зголемува ризикот за намалување на транспарентноста во финансиското работење на ФЗОМ.

Делот на нереализирани активности го следи, веќе, традиционалната мерка за рedefинирање, поточно рационализација на основниот пакет на здравствени услуги. Во периодот на известување и покрај бројните најави нема придвижување во насока на формулирање конечен предлог.

3. Можни ризици од неспроведувањето на активностите

Пролонгирањето на потребата од дефинирање на основниот пакет на здравствени услуги, нерешителноста за насоките на одвивање на реформите во примарното здравство, централизацијата на болничкиот сектор, како и немањето јасни механизми за управување со човечките ресурси во делот на здравството претставуваат висок ризик за државниот здравствен систем. Одложувањето на тие неопходни реформски чекори нема да се компензира преку реновирањето на здравствените установи, ниту пак преку инсталирањето на новата медицинска опрема. Суштината на програмата за работа на Владата на РМ во делот на здравството е да се направат организациски реформи во здравствениот систем кои ќе им обозможат на државните здравствени установи да работат по принципите што се карактеристични за приватниот сектор, со што ќе се зголемат конкурентноста, квалитетот и понудата на здравствени услуги. Со мерките што во овој период ги преземаат Владата на РМ и Министерството за здравство тие, с'е повеќе, се одалечуваат од принципите зацртани во програмата за работа. Се добива впечаток дека финансиската криза имаше директно влијание во таа насока. Сепак, потребно е да се потенцира дека кризите секогаш отвораат вистинска можност за радикални реформи кои, во нормални услови, се крајно

непопуларни. Единствено во време на криза, населението е соочено со реалната потреба работите да се придвижат во правилна насока. На кризата со која денес се соочува здравствениот систем, треба да се гледа низ призма на нови можности. На одговорните институции им преостанува да оценат дали кризата ќе се продлабочи или излезите ќе се бараат во креирање нови можности.

4. Општа стручна оценка за активностите во периодот на известувањето

Здравствениот систем во РМ, кој е претставен преку установите кои се во сопственост на државата, се наоѓа во сериозна криза. Кризата може да се подели на три основни компоненти: криза во управувањето со институциите, кадровска криза во здравството и финансиска криза. Кризата во управувањето со здравствените установи се манифестира(ше) во неуспехот на политиката за воведување два директора во најголемиот број јавни здравствени установи. Таа политика, која беше дел од програмата за работа на Владата на РМ, иако на почетокот се очекуваше дека ќе направи суштински промени во управувањето, во практиката се покажа како тешка за имплементација и беше проследена со бројни поплаки од страна на тимовите составени од два директора. Економските директори во изминатиот две и пол годишен период додека ги извршуваа тие функции, не успеаја во доволна мера да ги наметнат позитивните елементи во нивното работење, ниту пак да прераснат во предводници на новиот систем на менаџирање со здравствените установи. Напротив, нивниот ангажман беше проследен со зголемување на трошоците во работењето во делот на исплата на платите. Иако новиот систем на раководење го следеа и неколку позитивни искуства, сепак на крајот Владата на РМ се одлучи за радикална смена на курсот проследена од зголемените финансиски притисоци.

Немањето јасно дефинирана политика за креирање медицински кадар, проследено со миграцијата на високостручен персонал од државното кон приватното здравство, дополнително придонесе да се зголеми кадровската криза во здравствениот систем. Во изминатиот период од две години во државното здравство значително се намали бројот на високо стручен персонал. Државните установи практично немаа никаква можност да го задржат стручниот персонал. Тие немаат ниту можност да вратат дел од персоналот, од причини што се ограничени со законски мерки и со дополнителни контролни финансиски механизми. На тој начин, државниот здравствен систем се претвори во вистински регрутен центар за приватните здравствени установи кои по принципот одбирање на најдобрите цреши (cherry picking) го селектираат оној медицински персонал, кој најмногу им е потребен. Државните болници немаат механизми како да се одбранат од таквите состојби кои ги наметнува ново креираниот пазар на приватни здравствени услуги.

Конечно, финансиската криза со која се соочуваат сите претпријатија во РМ, проследена со високата стапка на невработеност, се одразува врз буџетот на Фондот за здравствено осигурување и, последователно, врз сите јавни здравствени установи. Фондот се наоѓа растегнат помеѓу намалениот прилив на средства, потребата да обезбеди доволно финансиски средства за непречено

функционирање на здравствениот систем и воведување мерки на засилена контролата и финансиската дисциплина во работењето на установите преку креирање дополнителни ограничувања. Таквите состојби влијаат негативно врз правилниот развој на државниот здравствен систем и се поголем е бројот на граѓани кои своите услуги ги купуваат од приватните здравствени установи.

9. ЗЕМЈОДЕЛСТВО

9.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Во извештајниот период мај – август 2010, Владата на РМ ги донесе следните позначајни мерки и активности во одделни области на земјоделството:

а) Финансиска поддршка во вид на субвенции за земјоделството

Согласно годишната програма на Владата на РМ за субвенционирање на активности во областа на земјоделството, 90 отсто од расположливите 5,4 милијарди денари во извештајниот период беа распределени за субвенционирање на одредени земјоделски култури и тоа во износи определени според нивната важност: за тутунот 1,4 милијарда денари, за полјоделски обработливи површини 1,3 милијарди денари, за лозови и овошни насади 1 милијарда денари, за говедарство 770 милиони денари, за овчарство и козарство 730 милиони денари и за градинарско производство 180 милиони денари.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и оваа година го субвенционира осигурувањето на примарното земјоделско производство. Според информациите на Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, биле поднесени 1.100 барања за субвенции за осигурување на примарното производство. Крајниот рок за аплицирање за добивање таква помош беше 31 август 2010 година. Надоместокот за осигурување ќе се исплаќа за лозови и овошни насади до 5 хектари, градинарски култури до 2 хектара, тутун до 1 хектар и за житни култури до 10 хектари.

б) Кредитирање преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд

Со цел решавање на проблемите околу извозот на вино и откуп на грозјето, во мај 2010 година беше донесена одлука за зголемување на лимитот на кредитите од земјоделскиот кредитен дисконтен фонд. Наместо дотогашниот лимит од 300.000 евра, преработувачите сега можат да земат заем од тој фонд во максимален износ од 700.000 евра со пет отсто годишна камата. Фондот годинава располага со 10 милиони евра од кои, 2,5 милиони евра се наменети за лозарите и винарите.

в) Земјишна политика

Во овој известувачки период нема некои подетални информации за тој дел од активностите во областа на земјоделството.

г) Подобрување на земјината структура и на квалитетот на македонското земјоделско стопанство

Во февруари оваа година беше презентираан LPIS (Land parcel identification system) - Систем за идентификација на земјини парцели согласно член 17 од Регулацијата 73/2009 на Советот на ЕУ. Во анализираниот период требаше да се имплементира втората фаза од тој систем која опфаќа идентификација на референтни парцели, но до завршувањето на извештајниот период не беа расположливи подетални информации за таа активност.

д) Подобрување на приходите на земјоделските производители

Од почетокот на август 2010 година важи Правилникот за упис во Регистарот на откупвачи и извозници на земјоделски производи. Со него, освен начинот на вршење откуп, се пропишани и условите што треба да ги исполнуваат откупните места. Правилникот се однесува на откуп на жита, маслодајни семиња, жив добиток, сурово млеко, овошје, зеленчук, печурки, трпезно и винско грозје. Согласно утврдените критериуми, откупот може да се врши на отворено, постојано или на место што ги исполнува соодветните услови. Откупувачот треба да е регистриран, да биде микро, мало или големо претпријатие, да е финансиски ликвиден, да располага со соодветна опрема, објекти за откуп и со мерни инструменти.

Следна мерка од таа област е заштита на пазарот на пченица и брашно. Владата донесе одлука за врзување на увозот на пченица и брашно со откупени количества домашна пченица и ја утврди интервентната цена за пченицата од новата реколта која ќе ја откупи државата за потребите на Агенцијата за стокови резерви. Согласно одлуката, односот на количествата увезена и откупена пченица е 1:3. Тоа значи дека увозниците треба да откупат 3 килограми домашна пченица за да увезат еден килограм пченица без царина. За брашното пак, соодносот е еден спрема 4, односно за увоз на 1 килограм брашно, потребно е да се откупат 4 килограми домашна пченица. Кон крајот на август 2010 година, делот од одлуката со која се предвидуваше за секои откупени три килограми пченица произведени во РМ, откупувачот да се стекне со право да откупи еден килограм пченица произведен надвор од РМ престана да важи, односно откупувачите не се обврзани увозот на пченица да го врзуваат со откуп на определена количина на домашна пченица. Условениот откуп на брашно остана во правна сила.

Во набљудуваниот период не беа презентирани информации од надлежните институции за нереализираната индиректна поддршка (т.н. општи мерки) за поттикнување иновации, научни истражувања, здружување на производители и организирање различни агроманифестации во текот на 2010 година. Иако новиот конкурс за општите мерки во 2010 година е објавен, с'е уште не е јасно дали ќе се реализираат и минатогодишните средства за подобрување на приходите на земјоделските производители.

ѓ) Подобрување на пласманот и маркетингот на земјоделските производи

Во извештајниот период немаше некои позначајни активности во таа насока. Општина Струмица ги има изведено потребните инфраструктурни зафати за да стартува првата агро-берза во Македонија, така што се создадени можности хрватската компанија „Агрокор“ веднаш да почне со изградба на откупно-дистрибутивниот центар за земјоделски производи. До пишувањето на овој извештај, изградбата на тој центар не беше почната.

е) Зајакнување на организациите на земјоделци

Во јули 2010 година беше формиран Национален совет за оризопроизводство. Прва негова задача ќе биде основање на кластер што ќе помогне да се зголемат површините под ориз.

Пред земјоделските здруженија од Ресен од страна на МЗШВ беше промовирано т.н. договорно производство. Според новиот закон за земјоделство и рурален развој, регулирањето на трговијата преку договорно производство и откуп на земјоделски производи врз основа на писмен договор склучен за минимум 50 проценти од реализираните количини, треба да биде извршено најмалку 45 дена пред вршењето на откупот.

ж) Оптимална употреба и управување со природните ресурси на еколошки одржлив начин

Климатските промени многу негативно влијаат на земјоделството. Тоа ја наметнува потребата во најскоро време надлежните да преземат мерки за негова заштита, за во иднина да не се случуваат големи штети во таа област. Според констатациите изнесени на работилницата за намалување на штетното влијание од климатските промени врз земјоделството во Македонија што се одржа во мај 2010 година, климата станува се' потопла и посува, просечните врнежи се намалуваат, а температурата се зголемува. Така, се прогнозира дека температурата од 2025 до 2100 година ќе расте во просек за 1 до 3,8 степени годишно, а просечното количество врнежи ќе се намалува за 3 до 13 отсто годишно. Во такви услови, вкупните економски штети од намалените приноси на зимска пченица, грозје и луцерка се очекува да достигнат 30 милиони евра во 2025 година, односно 40 милиони во 2100 година. Поранливи од климатските промени ќе бидат југоисточниот и централниот дел на Македонија. Во штипскиот регион, каде што најважна култура е зимската пченица, приносот во 2050 година може да се намали до 17 проценти. Најдраматични се проекциите за падот на приносот на доматиите во гевгелискиот регион (81 отсто до 2050 година). Приносите на јаболката во ресенскиот регион и на виновата лоза во кавадаречкиот регион ќе бидат преполовени, а се очекува и драстично позачестена појава на пожари.

Три значајни сегменти на кои треба да се обрне внимание во претстојниот период се водните ресурси, безбедноста на храната и биолошката разновидност.

Трендот на зголемување на органското земјоделство продолжува како и во 2009 година и тоа како во однос на капацитетот за производство на органски производи, така и во однос на бројот на земјоделци, преработувачи и трговци. Финансиската поддршка од страна на Владата на РМ за таа цел го следи зголемениот интерес на земјоделците за органско производство, поради што планираниот буџет за таа намена за 2010 година од 821.311 евра, е зголемен за дополнителни 277.049 евра.

Во останатите сфери, како што е биодиверзитетот, не се забележани некои позначајни активности и промени во однос на претходниот период.

з) Институционално зајакнување на јавните институции и зголемување на квалитетот на услугите во земјоделскиот сектор

Сите системски закони што се важни за земјоделство и за безбедноста на храната се подготвени и повеќето се во финална постапка за нивно усвојување. Со нивното скоро усвојување ќе се постигне повисоко ниво на хармонизација на националното законодавство со законодавството на ЕУ. Подзаконските акти кои произлегуваат од тие закони треба да се донесат до крајот на оваа година.

Одреден напредок е направен во делот на Итегрираниот административен и контролен систем (ИАКС), посебно во делот кој се однесува на Регистерот на земјоделски стопанства. МЗШВ се наоѓа во последната фаза од воспоставувањето на интегрираниот регистер на земјоделските стопанства поддржани од информатичка инфраструктура базирана на единствен фармски идентификациски број, кој ги содржи сите битни информации на ниво на фарма. Засега, нема информации за тоа до каде е постапката за воспоставување на тој систем.

Платежната Агенција има поставено процедури за контрола на користењето средства од ИПАРД фондовите кои се одобруваат од страна на Европската комисија. Во врска со тоа, ИАКС е посебно значаен и комплексен систем кој треба да стане целосно функционален за да може Македонија да ги користи тие средства од Европската унија. Македонија е на добар пат на воспоставување на тој систем, но, се оценува дека, с'е уште, треба да се работи на тој план. На пример, с'е уште, недостасува регистер за овоштарници. Тој регистар треба да функционира на ист принцип како и катастарот за лозови насади и неговото воспоставување треба да започне колку што е можно поскоро. Нема информации за тоа дали системот е воспоставен.

Како дел од јакнењето на пазарно-информативниот систем, во периодот на известување започна објавувањето на цените на земјоделските производи на пазарите на големо и на мало на официјалната интернет-страница на МЗШВ. Освен за овошје и зеленчук, ќе се собираат и објавуваат податоци и за цената на пченицата и на останатите житни производи, како и за брашното, за свинското, пилешкото и за говедското месо. За почеток, се објавуваат податоци за 30 градинарски производи, 29 овошни производи, 6 вида добиток и за 4 житни производи.

с) Интегрирана политика на рурален развој

Покрај националната програма за рурален развој, во функција е и ИПАРД програмата која беше доста актуелна во извештајниот период. Имено, по добиената акредитација, Платежната агенција, односно Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР) во декември 2009 година објави оглас за аплицирање за средства од фондовите ИПАРД. До февруари 2010 година се пријавија мал број заинтересирани, (околу 20), па затоа рокот за аплицирање беше продолжен до средината на март оваа година. На повторениот оглас се пријавиле 133 кандидати (апликанти), од кои 58 за инвестиции за реструктурирање и надградба во земјоделски стопанства, 41 за преработувачки капацитети и модернизација со цел достигнување на стандардите на ЕУ и 34 за диверзификација и развој на руралните економски активности. На огласот беа понудени вкупно 24,3 милиони евра, од кои 19 милиони од буџетот на ЕУ за рурален развој од програмите за 2007, 2008 и за 2009 година. Од нив 2,1 милиони евра се од програмата за 2007 година, 6,7 милиони за 2008 и 10,2 милиони евра од програмата за 2009 година.

По извршената административна обработка на добиените барања и извршените контроли на лице место, АФПЗРР донесе 28 решенија за доделување на средства од ИПАРД Програмата за 2007-2013 во следните износи:

- Мерка 101 – Инвестиции во земјоделски стопанства со цел нивно реструктурирање и надградба со цел достигнување на стандардите на Европската Унија -15 барања со вкупна сума за кофинансирање во износ од 774.000 евра;
- Мерка 103 – Инвестиции за преработка и маркетинг на земјоделски производи со цел нивно реструктурирање и надградба за достигнување на стандардите на Европската Унија -12 барања со вкупна сума за кофинансирање во износ од 1.312.500 евра и
- Мерка 302 – Диверзификација и развој на рурални економски активности – едно барање во износ од 26.500 евра.

Вкупениот износ на средства за кои ќе бидат склучени договори изнесува 2.113.000 евра.

Вториот јавен повик за доставување на барања за користење на средствата од ИПАРД Програмата 2007-2013 ќе се објави во текот на септември 2010 година.

9.2. Оценка на можни ризици од (не) применување на одредени активности

Институционалното зајакнување на административните капацитети кои работат на креирање и имплементирање на земјоделската политика е од огромно значење и тој процес не смее да биде загрозен. Поради тоа, се оценува дека незајакнувањето на институционалните и на кадровските капацитети може да биде голем ризик во однос на идното остварување на поставените цели во областа на земјоделството.

За да има услови за организирање и поттикнување на функционално пазарно ориентирано земјоделство, треба доследно да се спроведуваат политиките за развој на земјоделството и за руралниот развој. Нормативите треба да се донесат, но и да се применуваат во практика. Треба да се интензивираат активностите што се поврзани со маркетингот, пласманот и зајакнувањето на организациите на земјоделци, за тие да можат да бидат компатибилни со инвестициите што се поддржани со програмите за поттикнување на земјоделството (националната и таа на ЕУ).

9.3. Општа оценка и препораки

Може да се заклучи дека предвидените активности во земјоделството во периодот мај - август 2010, генерално, се реализираат. Резултатите од нив треба да се видат и анализираат во претстојниот период.

Во иднина треба да се користи искуството од појавата и соочувањето со проблемите што ги предизвикуваат временските непогоди и промените во климатските услови. Забележливо е дека кај одредени земјоделски култури се јавува намалено производство, а зголемена побарувачка. Откупот на некои производи се прави стихийно, а трговците ги уценуваат производителите за цената на соодветните производи.

Извозот на земјоделски производи бележи раст. Тој тренд е пожелно да продолжи, преку обезбедување пазари надвор од РМ (во регионот и пошироко) каде што се извезуваат тие производи.

Се јавува шверц со семенски материјал, земјоделски препарати, неквалитетни ѓубрива и слично. Иако со новиот Закон за инспекторатот во земјоделството инспекторите добиваат овластувања како полицајци и надлежност за наплатување глоба и други мерки, сепак треба да се обрне повеќе внимание и со други мерки да се спречуваат таквите појави кои директно влијаат на квалитетот и на квантитетот на производството.

Субвенциите во земјоделството се, прилично, големи во споредба со одобруваните во претходниот период. Треба да се анализираат ефектите од субвенциите во изминатиот период и да се менува, ако е потребно, приоритетната листа на производи, за да не дојде до ситуација на субвенционирање на нешто што не е приоритетно. Со аналитички пристап треба да се вршат промени во методологијата за субвенционирање како во износи, така и во површини (долна и горна граница). На тој начин, субвенциите ќе добијат развојна место социјална улога. Во претстојниот период препорачливо е РМ да продолжи да се консултира со релевантните служби на Европската унија при изготвувањето на законските акти кои имаат за цел транспонирање на законодавството на ЕУ, како и конкретизирање на законодавството со подзаконски акти и со нивна примена.

Формирањето екипирана и функционална администрација и вршењето соодветна алокација на финансиски средства се многу значајни компоненти за приспособување кон ЕУ - процесите, но и за креирање на политики и нивна примена во државата. На тој план се потребни засилени активности во насока на

јакнење на институциите и на нивни капацитети и засилување на човечките ресурси, почнувајќи од производителите па с'е до јавната администрација. Одреден напредок се забележува во работењето на Платежната агенција и во ИАКС, посебно во делот што се однесува на Регистрот за земјоделски стопанства, како и во областа на заедничко уредување на пазарите и политиката за квалитет за производите.

10. ГРАДЕЖНИШТВО И ТРАНСПОРТ

10.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

10.1.1. Градежништво

Во текот на извештајниот период Владата на РМ донесе повеќе мерки и активности што се распределени во неколку подрачја од областа на градежништвото.

а) Патишта

Како позначајни активности и мерки што Владата на РМ ги презеде во областа на патната инфраструктура, можат да се наведат следните:

- Во спроведувањето на постапката за реализација на проектот за изградба на патиштата со концесии, доставени се барања за учество на 8 компании. Во претстојниот период ќе следи постапка за евалуација во која Комисијата ќе утврдува дали заинтересираните страни имаат соодветна економско-финансиска и техничка способност за спроведување на концесија од тој вид и обем. Заинтересираните страни за кои ќе се утврди дека ја имаат бараната способност, ќе се поканат да подигнат тендерска документација и да достават понуди, односно да учествуваат во втората фаза на постапката. По доставувањето на понудите, тие ќе се евалуираат, при што ќе се избере најповолниот понудувач. Евалуацијата ќе трае околу два месеца по што ќе стартува втората фаза, која пак би требало да заврши во текот на есента 2010 година. Потоа ќе следуваат изборот на концесионерот и потпишувањето на договорот.
- Предметот на концесија опфаќа вршење на работите за изградба, реконструкција, одржување, наплата на патарина и користење на патните правци во два пакета. Во првиот пакет што е предмет на концесија се патните правци Крива Паланка – Романовце, Кочани – Штип и Миладиновци – Штип, преку Свети Николе, како и вршење на работите на одржување, реконструкција, наплата на патарина и користење на патните правци Миладиновци – Скопје и обиколницата на Скопје. Во вториот пакет, се патните правци Стенковец – Блаце и Гостивар – Кафасан и правецот Гостивар - Тетово - Скопје. Вредноста на концесијскиот проект за двата пакета е проценета, приближно, на една милијарда евра, а предвидено е концесијата да биде со времетраење од 35 години, со тоа што предвидениот период за изградба на патните правци на ниво на автопат е осум години од денот на склучување на договорот за концесија;
- Во тек е изградбата на автопатот Табановце – Куманово, за комплетирање на патниот дел од Коридорот 10 во должина од, приближно, осум километри која, според најавите, е предвидено да заврши до крајот на ноември 2010 година;

- На јавно распишаното барање за изразување на интерес до соодветни компании и конзорциуми за доделување на концесија и управување со нов систем за наплата на патарина на пет постојни наплатни станици во Македонија, се јавија 26 заинтересирани страни. Следен чекор за реализација на тој проект е објавување јавен повик за доделување на концесијата;
- Продолжува со реализација проектот за рехабилитација и реконструкција на регионалните и локалните патишта со средства во висина од 120 милиони евра, кој се спроведува во соработка со Светската банка и Европската банка за обнова и развој;
- Започнаа и во тек на целиот летен период се одвиваа активности на градежните екипи за проширување и асфалтирање на булеварот „Илинден“, кој е една од главните сообраќајници во град Скопје. По должината на булеварот е поставено ново штедливо осветление, а за целосното проширување на булеварот „Илинден“ предвидени се 80 милиони денари (1,3 милион евра);
- Државниот инспекторат за транспорт, во соработка со МВР, во текот на јуни, јули и август 2010 година извршил контрола на плаќањето на патна такса за користење на автопат во согласност со Законот за патишта, а со цел воспоставување ред и доследно применување на законот и открил и казнил вкупно 273 лица кои не платиле патарина. Прекршителите се санкционирани со изрекување глоба во износ од 200 евра во денарска противвредност која треба да ја платат во рок од осум дена, а во спротивно против тие лица се поднесува прекршочна пријава.

б) Железница

Во областа на железничкиот сообраќај, во извештајниот период беа реализирани следните позначајни мерки и активности:

- Владата на РМ доби кредит во износ од 17,6 милиони евра од Европската банка за обнова и развој, за реконструкција на железничката пруга на Коридорот 10. Градежните работи од проектот во договор со ЕБРД е предвидено да започнат на почетокот на 2011 година, а да се завршат до крајот на 2013 година. Ќе се санираат делници од 60 километри од вкупно 215 километри колку што минуваат низ РМ од тој коридор, по што ќе биде овозможено возовите да се движат со брзина од 80-100 км/час, наместо досегашните, скромни, 60 км/час. Железничката линија на Коридор 10 започнува од Салцбург, продолжува низ Загреб, Белград, Скопје и завршува во Солун;
- За да се овозможи либерализација на железничкиот сообраќај во Република Македонија, во Законот за железничкиот систем внесена е измена, со која се дава пристап до железничката инфраструктура на странски превозници, кои дозволата ја имаат добиено во земјата во која се регистрирани, а им се признава и во Македонија.

в) Просторно и урбанистичко планирање

Најважни активности што во периодот на известување беа преземени во областа на просторното и урбанистичкото планирање се следните:

- Подготвен е Законот за градежно земјиште, кој според најавите на надлежното министерство треба да биде изгласан во Собранието на РМ, до крајот на септември 2010 година;
- Во континуитет продолжи реализацијата на проектот за изградба на станови за социјално најзагрозените категории на луѓе. Министерството за транспорт и врски јавно, по електронски пат, raspredeli 41 стан за млади брачни парови и самохрани родители во Скопје во станбена зграда во Реонски центар во општина Аеродром;
- Започна со изградба првата секција на жичницата од средно Водно до Милениумскиот крст, што треба да се заврши до крајот на 2010 година. Жичницата ќе има 28 кабини за по 8 патници, плус 2 ВИП кабини за по 4 патници. Жичницата ќе има капацитет да превезе 1.200 патници на час. Втората секција започнува со станица кај црквата „Свети Јован“, до средно Водно и ќе има 62 гондоли. За изградбата на жичницата е анжирана австриската фирма „Допелмаер“, која го доби тендерот за 6,7 милиони евра, со рок за изградба од 15 месеци од потпишувањето на договорот;
- Во Агенцијата за катастар на недвижности во континуитет се вршат активности во насока на подобрување на ефикасноста во нејзиното работење и зголемување на нивото на услугите на корисниците. Продолжи имплементацијата на проектот “Катастар на недвижности и регистрација“ и остварување на неговата главна цел согледана во целосно изложување на катастарот на недвижности на територија на РМ кое, заклучно со вториот квартал на 2010 година, достигна до 98,10 отсто (преостануваат уште 1,90 отсто).

Еден од позначајните проблеми евидентиран во изминатите квартали кој влијае на ефикасноста во работата на Одделенијата за катастар на недвижности, претставува бројот на нерешени предмети. Иако во вториот квартал на 2010 година се бележи зголемување на нерешените предмети, се претпоставува дека тоа е резултат на зголемениот број на примени предмети, а не поради некоја неефикасност;

- Јавното претпријатие за станбен и деловен простор продолжи со доизградба на спортската арена “Филип Втори“, со изградба на трибините на источната и западната страна.

10.1.2. Транспорт

Во извештајниот период, во областа на транспортот беа реализирани следните позначајни активности:

- На меѓународниот јавен оглас за најповолен понудувач за издавање мемориски картички за дигитални тахографи во автобуси и камиони беа доставени три понуди, а за најповолен понудувач избрана е

Стопанската интересна заедница „Македонија сообраќај - АМЕРИТ“. Дигиталниот тахораф ќе овозможи подобри услови за превозниците, особено во делот на нивната заштита во патниот сообраќај, подобрување на безбедноста во сообраќајот, спречување на нелојалната конкуренција, спречување на пречекорувањето на максималното неделно работно време на возачите и нивните одмори да бидат потполно и правилно применети;

- Започна со реализација Договорот за концесија склучен помеѓу Владата на РМ и TAV Havalimanlari Holding A.Ş. и “ТАВ Македонија“, ДООЕЛ - Скопје. Според него, потребно е во рок 20 месеци на аеродромот „Александар Велики“ – Скопје да се изгради нова терминална зграда, да се продолжи полетно-слетната патека, да се догради административната зграда, да се изградат нов карго-терминал, нова противпожарна станица и нов паркинг за воздухоплови, како и да се изгради пристапен пат заедно со нова клучка, паркинг за автомобили, потребната комунална инфраструктура и да се инсталираат системите за навигација. На аеродромот „Св. Апостол Павле“ во Охрид, во рок од 12 месеци е предвидено да се изврши реконструкција на постојната административна зграда и на постојниот паркинг, реновирање на објектите во карго-центарот, изградба на ВИП-објект, пречистителна станица, набавка на нови патролни и противпожарни возила, како и набавка на нова опрема за да може аеродромот да функционира согласно меѓународните стандарди. За изградба на новиот карго-аеродром во Штип рокот е 36 месеци по изготвување на соодветните неопходни метеоролошки студии. На карго-аеродромот се предвидува изградба на полетно-слетна патека, нова терминална зграда, два хангара за увоз и извоз, два хангара за гаражирање на воздухоплови, изградба на административни објекти, паркинг за возила, изградба на потребната комунална инфраструктура, набавка на патролни и противпожарни возила со цел оптимално функционирање, како и набавка на целокупната потребна опрема за работа според меѓународните стандарди.

10.1.3. Телекомуникации

- Агенцијата за електронски телекомуникации (АЕК), ја намали цената на услугата за интерконекција кај „Т-мобил“ од 3,4 денари на 3,2 денари што треба да му ја плати другиот оператор. Кај „Уан“ цената е намалена од 3,8 на 3,4 денари, цена што компанијата треба да им ја плати на „Т-мобил“ или на „Вип“ ако нејзин корисник се јавува на овие мрежи. Агенцијата ја намали и големопродажната цена на „Вип“ од 5,7 на 5,2 денари.

10.2. Планирани, а не спроведени активности

Позначајни планирани, а неспроведени или недовршени активности во анализираните области во периодот на известување, се следните:

- Не е извршена санација на црните точки на патната мрежа согласно предвидената динамика, а во согласност со Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата;
- Доцни трансформацијата на ЈП “Македонијат” - Скопје;
- Пролонгиран е рокот за евалуација на понудите од потенцијалните концесионери за изградба на патиштата, а доцни и реализацијата на проектот за воведување интегриран електронски систем за наплата на патарина, кој првично беше најавен за реализација уште во 2007 година.

10.3. Оценка на можни ризици од (не) применувањето на определени активности

Како потенцијални чинители, кои во следниот период би влијаеле како можни ризици за реализација на владините реформи и проекти во оваа област, поединечно или во содејство на некои од нив, би можеле да бидат:

- Намалените финансиски ресурси поради економската криза, можат да бидат причина за пролонгирање или за попречување во реализацијата на предвидените проекти;
- Амбициозните планови, како и кусите временски рокови за реализација на планираните активности би можеле да доведат до делумна или до некавалитетна имплементација на некои од тие активности;
- Доцнењето на некои реформи и пролонгирањето на рокот за имплементација на планираните активности би можело да доведе до застој или до оддолжување на планираните реформи;
- Недостатокот на стручен капацитет, како и пројавениот „замор“ од исклучително високото темпо на работа во некои институции, можат да бидат причина за недоволен квалитет во работата или во спроведувањето на реформите;
- Ризик за нецелосно или за некавалитетно реализирање на одредени активности може да се согледа во недоволната јавна расправа и недоволното консултирање на надлежните институции со македонската стручна јавност за определени стручни прашања и проекти од соодветната област;
- Можна е појава на резистентност кон реформите во институциите каде се предвидени реформи со евентуално намалување на бројот на вработените лица кај нив;
- Пројавените политички спротивставености помеѓу власта и опозицијата, би можеле да се претворат во опструирање на реформите од страна на опозицијата.

10.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето и соодветни препораки

Активностите на Владата на РМ во областа на градежништвото во набљудуваниот период беа во насока на подобрување на условите за работа во

оваа област и негова заштита како една од главните стопански гранки, од неповолните влијанија на светската економска криза, бидејќи уште на самиот нејзин почеток беше јасно дека пазарите за македонската градежна оператива во странство ќе се намалат и дека ќе биде неопходно тоа да се компензира на домашниот пазар. Градежништвото е еден од инструментите со кој се влијае на подобрување на негативните ефекти од светската економска криза, бидејќи тоа повлекува со себе повеќе од 30-тина други стопански гранки.

Со донесување на Законот за градежно земјиште, целокупниот процес на менаџирање со градежното земјиште наместо во централната власт, ќе се врши во единиците на локалната самоуправа, кои ќе ја одредуваат и продажната цена на земјиштето. Со тоа, тој закон станува многу значаен за општините, бидејќи ќе значи забрзување на локалниот економски развој, намалување на процедурите и поедноставување на постапките при добивањето градежна дозвола. Од страна на локалните власти се појавија и одредени забелешки, затоа што законот ќе стапи во сила по една година од донесувањето, а централната власт задржала и одредени дискрециски права, што, според нив не е добро за општините и инвеститорите.

Проектот за изградба на социјални станови во сопственост на РМ претставува капитален и успешно реализиран проект на Владата на РМ во облик на изградба на 2.500 станови наменети за социјално најзагрозените категории на граѓани. Не само што беа поделени по електронски пат 41 стан во скопската општина Аеродром, туку беше реализирана и прелиминарна распределба на 208 социјални стана во 5 градови (Крива Паланка, Кочани, Кичево, Кавадарци и Охрид), за што беа поднесени 547 апликации.

Факт е дека и покрај финансиските проблеми предизвикани од глобалната економска криза, Владата успеа да привлече странска инвестиција за модернизација на аеродромите во РМ во висина од приближно 200 милиони евра, со што уште еднаш се потврди заложбата и определбата за спроведување и реализација на проектите поставени како приоритет во нејзината програма. Договорот за концесија на аеродромскиот систем со турската компанија, претставува проект кој има исклучително значење, пред с'е, затоа што РМ ќе добие аеродроми со модерен изглед и кои ќе функционираат по сите светски стандарди.

Владата на РМ чини напори за развој на својата транспортна инфраструктура како во областа на патиштата, така и кај железницата. Еден од можните начини за тоа е и изградбата на патиштата со концесии, за што на јавниот повик се јавија 8 заинтересирани компании. Претстои исклучително важна фаза на евалуација на понудите, кон која треба да се пристапи максимално внимателно и стручно, бидејќи несогледувањето на сите аспекти на условите и договорите, може во иднина да пројави исклучителни непријатности за државата, за што говорат светските искуства, а и искуствата на некои соседни земји со идните концесионери.

Започнувањето на проектот за осовременување на системот за наплата на патна такса – патарина, претставува проект кој се најавува од 2007 година. Станува збор за проект чии очекувани придобивки се зголемување на ефикасноста во

системот на наплатата, намалување на времето на чекање и воведување современи решенија за вршење на наплатата.

Измените во Законот за железнички систем, овозможуваат либерализација и внесување конкурентност во железничкиот сообраќај. За да може да оперира во Македонија, странскиот превозник е предвидено да се стекне со сертификат за сигурност кој ќе го издава управата за сигурност во железничкиот систем, чие основање е предвидено со Законот за сигурност во железничкиот систем. За да управува со железничката инфраструктура, секој управител треба да поседува дозвола и одобрение за сигурност. Тие дозволи е предвидено да ги издава Агенцијата за развој на железничкиот сектор.

Сепак останува непријатниот факт дека во изминатите 60 години е изградена само една пруга во земјата (на релација Скопје – Кичево). Иако досега се инвестирани преку 100 милиони долари за изградба на пруга од 30 - тина километри кон Република Бугарија, таа се' уште не е во функција, а локомотивите и вагоните се стари и по 40 години и често се расипуваат.

Иако РМ меѓу првите земји во регионот (ноември 2008 година) донесе “Национална стратегија за унапредување на безбедноста во сообраќајот на патиштата“ за периодот 2009 – 2014, сепак нејзината имплементација не е на потребното ниво што, за жал, резултира со зголемување на бројот на загинати лица за 13 проценти. Во првата половина на 2010 година на патиштата низ земјата се случиле 1.859 сообраќајни несреќи, во кои загинале 69 лица, а повредени биле уште 2.799 лица.

Главните проблеми што ги лоцирал Републичкиот Совет за безбедност на сообраќајот на патиштата (РСБСП) се патната инфраструктура, техничката неисправност на возилата, несовесното и брзо возење, недостигот од безбедни технологии и ниската сообраќајна култура на населението.

Како поткрепа на констатацијата на РСБСП за лошата состојба на патиштата, може да послужи и Извештајот на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), според кој Македонија е на последно место од државите од Југоисточна Европа според тоа колку троши за одржување на патиштата, а меѓу последните земји е и во поглед на градењето нови патни сообраќајници. Во изминатите четири години РМ трошела, просечно, помалку од 50 милиони евра годишно за изградба на нови патишта, за разлика од Албанија на пример, која само во 2009 година потрошила, дури, 415 милиони евра. За одржување на патната инфраструктура, Македонија троши скромни 1.148 евра за еден километар пат, додека лидер на тој план во регионот е Босна и Херцеговина, која за истата намена издвојува, дури, 8.000 евра.

Генерална оценка е дека состојбата на патната мрежа не е на потребното безбедносно ниво и дека државата треба да ги засили и финансиски и стручно своите настојувања за квалитативна промена на состојбата на патиштата, од што корист ќе имаат и корисниците на услуги – граѓаните и државата, изразено преку намалени сообраќајни незгоди, намален број на загинати лица и намалени финансиски трошоци.

РЕЗИМЕ

И во овој период на известување активностите на Владата на Република Македонија (РМ) беа насочени, главно, во два правци: реализирање на нејзините програмски активности и соочување со последиците од продолженото дејство на светската економска криза. Во тие рамки, главните активности на економски план беа насочени кон спречување на повторно влегување на домашната економија во рецесија и кон натамошно подобрување на економско-социјалниот амбиент во земјата како основа за идно поефикасно дејствување на економските субјекти. На политички план дејствијата на Владата на РМ беа насочени кон засилување на безбедносниот и правосудниот систем со цел негово подобрување и приспособување кон барањата на Европската унија (ЕУ), како и кон подобрување на позицијата на РМ во процесот на нејзино приклучување кон посакуваната дестинација – ЕУ.

Поголем дел од планираните активности и мерки на Владата на РМ и на останатите државни институции во доменот на **финансиската политика** во периодот на известувањето беа реализирани. Тоа придонесе за зголемување на степенот на економска слобода и за подобрување на економскиот амбиент во земјата, што беше констатирано и од фондацијата Херитиџ. Сепак, поради се уште присутните елементи на рецесија во РМ и кај нејзините најважни надворешно-трговски партнери, тие мерки не резултираа(т) со значајни позитивни промени во економијата.

И покрај одредени обиди во претходниот период, и во поголем дел од анализираниот период беше карактеристична несинхронизираноста меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за санирање на последиците од рецесијата. Резултат од тоа е намалена ликвидност на претпријатијата, намалувачки обем на производството, одредено зголемување на невработеноста и нередовен прилив на средства во државниот буџет. Тоа предизвикува несигурност и неизвесност кај економските субјекти за идните правци на економската политика на земјата и се претвора во сериозен ризик за реализирање на нивните тековни и инвестициски активности, но и за реализирање на планираните програмски активности на Владата на РМ. Тоа ја наметнува потребата за идно поенергично синхронизирано дејствување на тие две политики што ќе услови побрзо навлегување на домашната економија во просперитетната фаза од нејзиниот растеж. Во таа насока особено ќе биде значајно ако монетарната политика ја замени својата досегашна улога на пасивен, со улогата на активен учесник во регулирањето на состојбите и движењата во реалната економијата.

Покрај тоа, на тој пат има и други бројни ризици и закани. Опасноста од “повторно” паѓање на светската економија, проблемите со кои се соочуваат или би можеле да се соочуваат дел од најважните надворешно-трговски партнери на

РМ (особено Република Грција) и одлагањето (од страна на ЕУ) на почетокот на преговори на РМ за членство во ЕУ и невлегувањето на РМ во состав на алијансата НАТО, се меѓу позначајните од нив.

Во извештајниот период беше продолжена реализацијата на мерките за подобрување на деловниот амбиент во земјата, со цел поттикнување на нејзината **надворешна трговија** и на приливот на странски директни инвестиции. Одредени позитивни резултати се забележуваат во вкупниот обем на надворешна размена, каде извозот, после подолго време, забележа поголем пораст во однос на увозот. Меѓутоа, таква констатација не може да се извлече за обемот на странските директни инвестиции кои бележат исклучително скромни големини. Оценка е дека, се уште, актуелната светска економска криза, должничката криза со која се соочуваат Грција и Италија, односно климатската криза со која се соочува Русија (кои се три од петте најважни надворешно-трговски пратнери на РМ), условија остварените резултати на РМ на надворешно-трговски план да бидат значително помали од очекуваните. Кон таквите остварувања, соодветно влијание имаше и несинхронизираното дејство на фискалната и монетарната политика.

РМ ќе се соочува со сериозни проблеми на надворешно-трговски план и во останатиот дел од 2010 година поради актуелната економска криза, но и поради заканата од појава на т.н. “двојно паѓање” на светската економија, а особено поради опасностите што произлегуваат од големата должничка криза со која се соочуваат Грција и Италија. Поради тоа, се препорачува надлежните будно да ги следат случувањата дома и во странство и навремено да преземаат заштитни мерки со синхронизирано активирање на расположливите инструменти за макроекономско регулирање.

Во меѓувреме, препорачливо е да се подготвуваат среднорочни мерки за надминување на проблемите во надворешно-трговскиот сектор на трајна основа. Тие, главно, треба да се насочат кон постепено реструктурирање на македонската економија, поттикнување на извозниот сектор, зголемување на конкурентноста на домашните производители, воведување иновации и брендови, зголемување на бројот и количеството на извозни производи со повисока додадена вредност итн. Главните активности на Владата на РМ во областите на **индустријата, инвестициите и трговијата** во извештајниот период беа насочени кон подобрување на деловниот амбиент во земјата, ублажување на влијанијата на кризата и настојување да се ублажат последиците од рецесијата што најсилно беа изразени во доменот на тие три економски области. Не е објективно да се очекува дека нивното носење во услови на, се уште, присутното дејство на светската економска криза, која во македонската економија се манифестира(ше) во облик на рецесија со продолжено дејство и во извештајниот период, ќе се ефектуира во позначајни позитивни резултати. Во таа насока соодветно дејство има, се уште, нереструктурираната економија на РМ, која не е приспособена кон барањата на новото време.

И покрај таквите ограничувачки фактори, може да се каже дека, благодарение на некои од преземените програмски активности, а многу повеќе од новокреираните мерки и активности од страна на Владата на РМ, македонската економија излезе, релативно, помалку повредена од фазата на рецесија и, засега, успешно се соочува со предизвиците на, се уште, актуелната светска економска криза.

Меѓутоа, светската економската криза не е завршена. Уште повеќе, има најави за нејзино повторување. Големата должничка криза во поголем број земји низ светот претставува еден вид најава за таквата негативна појава. Поради тоа, може да се каже дека и во остатокот од 2010 година Владата на РМ ќе се соочува со бројни предизвици, закани и ризици во реализацијата на своите програмски насоки во анализираните стопански области. Тоа ја определува препораката за нејзино будно следење на состојбите во светската и во домашната економија и со несмалено темпо да дејствува во правец на реализирање на активности кои, во дадениот момент, ќе се чинат неопходни за спречување нови удари врз економијата и за постепено санирање на последиците од рецесијата.

Засилувањето на независноста, зголемувањето на ефикасноста и специјализацијата на судството за обезбедување слободен и ефикасен пристап до правдата, како и втемелувањето на принципот на владеење на правото, се основните цели и правци во реформите во **правосудството и полицијата**. Во извештајниот период се отвори јавна расправа за измените и дополнувањата на неколку закони, со чие идно применување се очекува да се создадат долгорочна основа, услови и гаранција за ефикасно вршење на судската функција.

Со трансформирањето на одредени одредби со подзаконска сила во норми со законска сила се создаваат услови за поставување основи за воведување систем на кариера, кој ќе се заснова на објективна оценка на работењето на судиите. Се засилуваат критериумите за избор на лица за вршење судска и обвинителска функција, односно, покрај завршувањето на основната обука на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, од идните судии и обвинители ќе се бара познавање на странски јазик, а се воведуваат и психолошки тестови и тестови за интегритетот на личноста на кандидатите за тие функции.

Продожува реализацијата на заложбата за нулта толеранција на корупција и организираните криминал преку недискриминаторски пристап во откривачката функција на соодветните кривични дела. Започна примената на еден многу силен инструмент во борбата против криминалот: конфискацијата на имотот и одземање на имотната корист стекната со вршење кривично дело. Преземените активности за ажурирање на избирачкиот список ја приближува РМ кон стандардите на ОБСЕ – ОДИХР. Безбедносната ситуација во РМ, на моменти, претрпи сериозни осцилации, изразени преку обиди за нарушување на меѓуетничките односи и пронаоѓање и заплена на поголеми количества оружје, како и преку неколку вооружени престрелки на криминалните структури и полицијата. Сепак, може да се констатира дека безбедносната состојба во државата е на задоволително ниво.

Согласно со Програмата за работа на Владата, **надворешната политика** на Република Македонија за тековниот период беше посветена на четири стратешки приоритети: членството во НАТО, отпочнувањето на преговори со ЕУ и зачленувањето во ЕУ, надминување на спорот кој го создаде Грција, а поврзан со името и засилување на економската и јавната дипломатија.

Во периодот на известување, Република Македонија ги продолжи реформите во секторот на одбрана, учеството во воените мисии на НАТО и ЕУ, модернизирањето и доекипирањето на кадрите на одбраната, обновувањето на работата на Воената Академија, доградувањето и модернизирањето на регионалниот тренинг центар Криволак. Во областа на евроинтеграциите, приоритетите по однос на Европската агенда, се одвиваат по предвидената, но се чини малку забавена динамика во споредба со минатата година. Ова е важно, посебно имајќи предвид дека се ближи месец ноември а со тоа и датумот за следниот Извештај за напредокот на РМ од страна на Европската Комисија, а дотогаш РМ треба да демонстрира целосна подготвеност и исполнување на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ за 2010 година.

На планот на мултилатералните активности, најголемиот надворешно-политички ангажман на Република Македонија во овие три месеци е претседавањето со Комитетот на министри на Советот на Европа, преку кој Република Македонија се претставува на достоино ниво.

Името и понатаму останува кочница во процесот на евроатлантските интеграции. За отпочнување на преговорите, и НАТО и Европската Комисија беа јасни-реформскиот потенцијал е силен, но она што останува е решавањето на спорот со јужниот сосед. Треба внимателно да се прецени ризикот од повторно недобивање на покана за членство во НАТО на самитот што следи во ноември (после самитот во Букурешт во 2008 година), како и повторно недобивање на дата за отпочнување на преговори за членство од страна на ЕУ. Овој ризик ќе има реперкусии како на надворешно-политичко, така и на внатрешно поле, со очекувани внатрешно политички турбуленции.

Интеграцијата на Македонија во ЕУ и НАТО остануваат главни стратешки определби на Владата на РМ. Истовремено, исполнувањето на преземените меѓународни обврски останува високо на агендата на македонската дипломатија. Република Македонија ќе треба да демонстрира дека е подготвена, и покрај финансиските и надворешно-политички ограничувања, да посвети доволно време, ресурси и енергија за изведување докрај на започнатите реформски зафати. Во исто време, Македонија мора многу повеќе да инвестира во своите човечки ресурси и дополнително да се афирмира како сигурен партнер на меѓународната сцена, а со тоа и да ги подобри своите позиции и подобро да го артикулира својот државен интерес. Од големо значење во текот на реформскиот процес е реформите да не се спроведуваат под притисок и со многу брзо темпо затоа што се ризикува намалување на квалитетот, недоволна информираност и отсуство на генерална дебата во јавноста меѓу експертите, невладините организации и граѓаните.

Во извештајниот период Владата на РМ ја зголеми динамиката на спроведување на планираните реформи во **образованието**. Министерството за образование и наука (МОН) и Министерството за информатичко општество (МИО) со зголемено темпо и со поголема ажурност во овој период го намалуваа доцнењето во изведбата на планираните реформи, кое што беше карактеристично за минатиот извештајен период. Општа оценка е дека МОН и МИО во овој период поинтензивно и подиректно се соочија со предизвиците при реализацијата на реформските проекти во образованието. Карактеристично е нивното поинтензивно и поажурно ангажирање со низа реформски активности со кои се воведуваат низа концепциски, методски и инфраструктурни новитети и се реализираат други квалитативни и квантитативни промени како во средното, така и во високото образование. Владата на РМ во овој извештаен период продолжи со реализацијата на веќе започнати и други планирани реформи но, исто така, иницираше и изведба на нови проекти што се корисни за македонското образование и наука. Од друга страна, се чини како на некои средини во РМ да не им се допаѓа реализацијата на широкоопфатна и генерална реформа на образовниот систем во РМ, во кој се забележуваат напластени проблеми оставени дури од времето на претходниот систем кои, во меѓувреме, дополнително “мутирале” и не се решавале. МОН и МИО треба да вложат повеќе напори за на општеството да му ги претстават суштината и придобивките од спроведувањето на генералната реформа, а до граѓаните да ги доближат идејата и волјата за постигнување на квалитетен прогрес во македонското образование.

Освен реализацијата на тековните проекти предвидени со Програмата на Владата на РМ и неколкуте новитети кои МОН и МИО, првпат, ќе почнат да ги реализираат во текот на тековната учебна година, МОН во овој период пласираше и законодавна иницијатива: промени во Законот за високо и во Законот за основно и средно образование, како и во Законот за учебникарство. Во овој период повеќето од планираните и предвидени реформски проекти се реализираат успешно, дел беа започнати, реализацијата на дел од нив доби видливост, а беа започнати и неколку непредвидени и непланирани реформски проекти. Сепак, оценка е дека МОН и МИО, делумно, не успеаја да реализираат одредени програмски и проектни определби на образовната политика на РМ.

Образованието е сфера која најтешко се реформира, во која постигнатите резултати најлесно се критикуваат и во која доаѓањето на позитивните ефекти од спроведените реформи треба да се чека долгорочно, односно стануваат видливи најдоцна во споредба со видливоста на позитивните ефекти во останатите области на општеството.

Општа оценка е дека на тековната крупна реформа во образованието и се потребни “сојузници” во граѓанското општество и во стручната јавност. Бидејќи не се толку критикувани владините политичка идеја и волја за вршење реформи, колку што се критикувани некои незадоволителни резултати поради неадекватниот начин на нивна реализацијата, грешката треба да се бара во планирањето, организацијата, спроведувањето и во контролата на процесот на спроведување на проектите.

И покрај бројните активности кои беа реализирани во анализираниот период во делот на **социјалната политика**, оценка е дека многу малку од нив може да се вбројат во клучни активности што ќе го обележат овој период.

Во делот на унапредувањето на социјалниот дијалог, како реализирана активност која може да се истакне како позначајна во анализираниот период, претставува формирањето на Економско-социјалниот совет, што е значајно за воспоставување на трипартитен социјален дијалог во делот на трудот, во форма на институционално партнерство помеѓу Владата на РМ, работниците и работодавачите. Се оценува дека Економско - социјалниот совет би можел да ја исполни својата цел за постигнување на социјален консензус за прашања од интерес на сите страни во дијалогот, ако се заштити од разните политички влијанија на кои би можел да биде подложен.

Во делот на реализирани активности за социјалната заштита, значајно е да се истакне воведувањето на избор на посвоител на дете по електронски пат, што се очекува да обезбеди побрз, поефикасен и поправеден избор на посвоители. Во областа на социјалната инклузија клучно место заземаат реализираните активности што се поврзани со социјалната инклузија на Ромите, кои се сметаат за најисклучена група од општеството. Сепак, загрижувачки е фактот дека институциите, се уште, ја немаат точната бројка на Роми што немаат документи за лична идентификација. Имајќи ја предвид таквата состојба, потребно е Владата на РМ итно да преземе проактивни мерки за евидентирање на Ромите кои немаат документи за лична идентификација, а потоа и активности за забрзано обезбедување/издавање на такви документи.

Состојбата со невработеноста, се уште, е загрижувачка и во голем дел е резултат на делумниот контрацикличен карактер на ефектите од економската криза, кои во социјалната сфера се реализираат со задоцнување. Посветеноста на проблемот со невработеноста и натаму треба да биде еден од врвните приоритети на Владата, која треба да ги употреби сите механизми за излез од таквата состојба.

Здравствениот систем во РМ, кој е претставен преку установите кои се во сопственост на државата, се наоѓа во сериозна криза. Кризата може да се подели на три основни компоненти: криза во управувањето со институциите, кадровска криза во здравството и финансиска криза. Во извештајниот период се појавија неколку немили настани во таа област кои кои го свртеа вниманието на јавноста и дополнително придонесоа да се намали довербата на населението во квалитетот на услугите што му се нудат. Во тој период се осетија и првите ефекти од спроведувањето на вториот пакет антикризни мерки кои, во февруари 2010 година, ги предложи Владата на РМ. Една од мерките предвидуваше укинување на системот на два директора која резултираше со отказни решенија за околу 50 економски директори вработени во општите и специјалните болници, здравствените домови и во центрите за јавно здравје.

Во периодот на известување започна реконструкцијата на повеќе здравствени установи. Истовремено, се појавија и почетните последици од заминувањето на поголем број високостручни медицински лица од државното во приватното

здравство што, допрва, ќе претставува сериозен предизвик за јавните здравствени установи. И покрај бројните најави, креаторите на здравствената политика не понудија решение за неколку суштински елементи од здравствената реформа, како што се рационализирање на основниот пакет на здравствени услуги и реформи во примарното здравство. Дополнително, програмските цели за зголемена автономија на болниците, се заменети со мерки за централизацијата на болничкиот сектор што ги намалува можностите за нивно успешно менаџирање. Државниот здравствен систем нема развиено јасни механизми за управување со човечките ресурси, што претставува висок ризик од појава на иден недостаток на кадар. Одложувањето на тие неопходни реформски чекори нема да се компензира со реновирањето на здравствените установи, ниту, пак, преку инсталирањето нова медицинска опрема. Суштината на програмата за работа на Владата на РМ во делот на здравството е да се направат организациски реформи во здравствениот систем кои ќе им овозможат на државните здравствени установи да работат по принципите што се карактеристични за приватниот сектор. Реформите беа замислени да ја зголемат конкурентноста, квалитетот и понудата на здравствени услуги.

Кризите секогаш отвораат вистинска можност за радикални реформи кои, во нормални услови, се крајно непопуларни. На кризата со која денес се соочува здравствениот систем, треба да се гледа низ призма на отворање нови можности. На одговорните институции им преостанува да оценат дали кризата ќе се продлабочи или излезите ќе се бараат во креирање нови можности.

Во анализираниот извештаен период во **земјоделството** се случуваа настани што сезонски се карактеристични за таа стопанска област, но немаат некое значајно влијание за нејзиниот напредок. Позитивни појави има во работењето на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (т.н. Платежна агенција), во имплементацијата на ИПАРД програмата, како и кај ИАКС, а најмалку во делот на подобрување на институционалните капацитети и човечки ресурси. Треба да се интензивираат активностите што се поврзани со маркетингот, пласманот и зајакнувањето на организациите на земјоделци, посебно на тие што се основани на комерцијална основа, за да можат да бидат компатибилни со инвестициите што се поддржани со програмите за поттикнување на земјоделството (националната и таа на ЕУ). Објавувањето на цените на земјоделските производи на пазарите на големо и на мало на официјалната интернет-страница на МЗШВ е пример за поддршка на тие активности. Зголемениот извоз на земјоделски производи повеќе е резултат на лошите климатски услови и на зголемената побарувачка, отколку на развиен систем на синхронизиран откуп и планирање на производството. Три значајни сегменти на кои треба да се обрне внимание во претстојниот период се водните ресурси, безбедноста на храната и биолошката разновидност. Во делот на кредитирањето, преку земјоделскиот кредитен дисконтен фонд се направени некои мерки за поместување на лимитите на кредитирање на винарите, но секако дека се потребни и дополнителни мерки. Промоцијата на осигурувањето на земјоделските посеви и нивното субвенционирање треба да продолжи. Потребни се интервентни мерки за регулирање на пазарот на некои земјоделски производи,

но треба да се анализираат ефектите, како и опасноста од нарушување на принципите на слободната трговија.

Активностите на Владата на РМ во областа на **градежништвото** во периодот на анализирање се одвиваа во насока на подобрување на условите за работа и негова заштита од неповолните влијанија на светската економска криза, со оглед на фактот што уште на самиот нејзин почеток беше јасно дека пазарите за македонската градежна оператива во странство ќе се намалат и дека ќе биде неопходно тоа да се компензира со активности на домашниот пазар. Градежништвото е еден од инструментите кој влијае на подобрувањето на негативните ефекти од светската економска криза, бидејќи тоа со себе повлекува повеќе од 30-тина други стопански гранки. Како резултат на тие активности и заложби, градежништвото и покрај се уште силното дејство на светската економска криза, продолжува со остварување на позитивни резултати. Во целокупниот извештаен период, Агенцијата за Катастар на недвижности се наметна како лидер во успешното имплементирање на реформи, со што се подобри нејзиното функционирање и од институција која важеше за исклучително инертна, стана институција која секојдневно се стреми кон постигнување повисоки стандарди во работењето. Спротивно на тоа, состојбите во **сообраќајот** се карактеризираат со неповолни влијанија, особено во безбедноста на патниот сообраќај. Податоците за загинати лица и случени сообраќајни незгоди се загрижувачки и алармантни.

И во овој период останува констатацијата за нееднаков пристап и имплементација на предвидените проекти во сите институции, како резултат на различните потенцијали (човечки, материјални и други ресурси), нееднаквата стартна основа и појавениот „замор на материјалот“.

И покрај резолутноста на Владата, во некои проекти активностите на терен, при имплементација, како да не ја следат Владата која оди многу побрзо, а секако дека постојат и активности кои се одвиваат според предвидените агенди. Ова се анализите на 10-те области, кои ги анализираат реформите и одредените слабости во нивното имплементирање со цел правовремено отстранување. Таква цел имаат и бројните препораки што се дадени во овој извештај.

Мониторинг на лидерство: Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за мај 2010 год. –август 2010 год.

Издавач: Институт за економски стратегии и меѓународни односи – ОХРИД

За издавачот: М-р Билјана Јанева

Адреса:

Димитрие Туцовиќ бр. 24

1000 Скопје,

Република Македонија

Телефон: +389 2 322 44 57

Факс: +389 2 322 44 57

Веб страна: www.oi.org.mk

e-mail: info@oi.org.mk



Печат: Академски печат, Скопје

Печатна обработка: Ружица Стојановска

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и Универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
342.51(497.7)“2010” (047)

МОНИТОРИНГ на Лидерство: Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за мај 2010 год. – август 2010 год.- Скопје: Институт за економски стратегии и меѓународни односи –ОХРИД, 2010 – 86 стр.илустр; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4599-03-6 (кн.)

ISBN 978-9989-2671-2-3 (ед.)

а) Македонија- Влада – 2009 -2010 – Извештаи

COBISS.MK-ID 85052682

Ставовите изнесени во пишаната или електронската публикација нужно не претставуваат ставови на Балканскиот фонд за демократија, Германскиот маршал фонд или пак соработниците.