

## МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за ноември 2009 год. - јануари 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](http://www.oi.org.mk)  
е-маил: [info@oi.org.mk](mailto:info@oi.org.mk)



## Содржина

Опис на целите на извештајот.....	5
Методологија .....	6
1. Финансиски систем .....	9
2. Надворешно – трговски сектор .....	15
3. Трговија, индустрија и инвестиции .....	20
4. Внатрешна политика и правосудство.....	26
5. Надворешна политика .....	32
6. Образование .....	39
7. Социјална политика.....	45
8. Здравство .....	51
9. Земјоделство.....	58
10. Транспорт и градежништво.....	63
Резиме.....	71

## 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 и понатаму ќе продолжат со својата мисија, ќе ги информираат 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.

Преку проектот „Мониторинг на лидерство 2“, Институтот за економски стратегии и меѓународни односи- ОХРИД и овој пат, како и претходниот, ќе 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 првиот извештај од овој циклус така и вториот и понатаму ќе ги има двете главни дејства. Прво, детално 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 изработува тримесечни извештаи за прогресот на планираните активности, како што беше случајот и со претходниот извештај, 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“ останува и понатаму иста. 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
- Изноаѓање 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 Софид      Проект-мониторинг на лидерството      Систем за мониторинг на реформите на Владата на РМ2009

Систем за мониторинг на изведбата на Владата на РМ					
Задача	Појдовна Точка	Имплементација	Цели	Резултати	Интервенции
<b>Г. Земјоделство</b>					
А) Финансиска поддршка во вид на субвенции	Владата на РМ презаде обврска во периодот 2008-2012 година да обезбеди субвенции за земјоделството во вкупен износ од 460 милиони евра. Во рамките на таа 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 направи транспарентен и ефикасен систем на распределба 3. да се опфатат голем 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 странските прехранбени производи како пченицата и останатите житни и фуражни култури, млекото, грозјето, добитокот, градинарските култури, сранкериското производство, пчеларството, рибарството итн.	1. Зголемени субвенции 2. Зголемен 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 алијанса во рамки на Министарството за финансии одговорна за администрирање и раководење на фондот (ЗКДФ)	1. Давање поволни кредити	1. Подобар пристап на корисниците до ефтивни средства	1. Одобрени кредити 2. Намалени каматни стапки	1. Одобрени кредити – 4149 Вкупен 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 финансирање на 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 превземени 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 неквалитетна имплементација за еден од секторите**

Ризик	Сериозност	Активност за избегнување	Надлежен орган	Други информации
Р: доследно спроведување на политиките П: Неприфатње 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 перформенци на секторот	Средна	Воспоставување на системите: Пазарен информативен систем, ФАДН, ИАКС и др.	МЗШВ	
Р: Слаби инвестиции во образованието, науката и советодавството П: Намалени перформенци во секторот	Голема	Формирање на фондови 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**

#### **1.1.1. Фискална политика**

Во периодот на известувањето фискалната политика беше насочена кон реализирање на некои однапред планирани активности, како и кон преземање мерки што треба(ше) да дејствуваат во правец на постепено излегување на домашната економија од фазата на рецесија. Тие, главно се сведуваат на следното:

а) Натамошна либерализација на фискалната политика, односно зголемување на фискалната слобода на претприемачите, со цел поттикнување на развојот на земјата. Таквата карактеристика ја определуваат повеќе претходно и некои дополнително преземени мерки, кои беа забележани и високо оценети во годишниот извештај на „Херитиџ фондејшн“ и „Волстрит журнал“, за што подетално ќе стане збор во следното поглавје од овој Извештај;

б) Продолжување на намалувањето на стапките за социјални придонеси. Од 1 јануари 2010 година стапката на придонесот за пензиско осигурување се намали од 19 на 16,5 отсто, стапката за придонесот за здравствено осигурување се намали од 7,5 на 7,0 отсто, а стапката на придонесот за вработување се намали од 1,4 на 1,2 отсто. Целта на таквите мерки е намалување на финансиската оптовареност на стопанските субјекти и создавање можност за ослободување средства што ќе се користат за поттикнување на производството, а со тоа и за зголемување на бројот на вработените (намалување на бројот на невработените);

в) Реализирање на планираната динамика за одобрување субвенции за одредени земјоделски производи. Со буџетот на РМ за 2010 година е планирано тие да достигнат до 100 милиони евра. Нивната реализација во текот на 2010 година би значела заокружување на програмски планираниот износ за одобрување субвенции во аграрот и на тој начин негово приспособување кон соодветниот систем на финансирање на аграрот што е утврден во Европската унија. Најголем дел од субвенциите е планирано да се одобри за поддршка на растителното производство;

г) Непосредно врзана со претходната е и реализацијата на програмската определба на Владата на РМ за поттикнување на туризмот како извозна стопанска гранка. Во буџетот на РМ за 2010 година се планирани субвенции од 100 евра во денарска противвредност за туристичките агенции што ќе донесат во земјата група од најмалку десет туристи од соседството и кои ќе реализираат барем три ноќевања со појадок во категоризиран објект;

д) Согласно утврдената динамика на приспособување на домашната царинска политика со таа на Светската трговска организација, од 1 јануари 2010 година Владата на РМ утврди пониски царински стапки што се пресметуваат при увозот за 426 производи (тарифни стапки);

ѓ) Во функција на подобрување на деловниот амбиент во земјата како еден од позначајните услови за привлекување домашни и странски инвестиции, во

набљудуваниот период продолжи востановувањето на катастар на недвижности. На крајот на 2009 година тој катастар беше востановен на 96 отсто од недвижностите во РМ;

е) Со иста функција и цел како и претходно наведената мерка, Агенцијата за катастар и недвижности ги намали цените на своите услуги во распон од 10 до 72 отсто во зависност од видот на услугата. Притоа, изедначени се цените за физичките и за правните лица, а изедначени се и цените за запишување во катастар на семејна станбена куќа (стан) и деловна просторија, како и за запишување на хипотека. Најпосле, воспоставен е систем на предбележување кој подразбира запишување на станбена зграда во катастар додека е во фазата на изградба, со што се спречува појавата на повеќекратна продажба на еден ист стан.

Покрај овие (програмски), во анализираниот период Владата на РМ презеде и други активности што беа предизвикани од потребата за поттикнување на економијата за излез од рецесијата и за засилување на процесот на децентрализација на фискалната власт:

а) Кон крајот на 2009 и во почетокот на 2010 година Владата на РМ неколку пати се задолжи кај комерцијалните банки и кај приватниот сектор со продавање државни записи. Тоа беше начин за покривање на дел од буџетскиот дефицит, но повеќе извор на средства за отплата на претходно продадените записи заедно со припаѓачката камата. Поради тоа, динамиката и обемот на продадени државни записи беа значително помали отколку порано. Освен тоа, Владата на РМ, согледувајќи дека може да има силно влијание врз височината на каматните стапки во економијата, постапно почна да ја намалува каматната стапка по која ги продава тие записи. На крајот на јануари 2010 година каматната стапка на државните записи се сведе на 5 отсто годишно. Тие активности треба да имаат двојно позитивно дејство: зголемување на обемот кредити што банките им ги одобруваат на приватните лица и намалување на соодветните каматни стапки што се пресметуваат на тие кредити;

б) За 2010 година Владата на РМ одлучи да ги зголеми средствата што се наменети за распределба меѓу општините, така што најнискиот износ што одделна општина ќе го добие од распределбата на средствата од собраниот ДДВ во текот на 2010 година да изнесува 3, наместо досегашните 2 милиони денари. Тоа се направи со измена на методологијата за распределба на утврдените 3 отсто од приходите од ДДВ меѓу општините. Со таа мерка се очекува да се постигне повисок степен на изедначување на приходите по општини, при што најголема корист од неа треба да имаат помалите или помалку развиените општини во РМ;

в) За да го намали обемот на непродуктивни трошоци, Владата на РМ одлучи во текот на 2010 година да не го реализира планираното зголемување на платите на државната администрација. Таа мерка е во функција на напорите за надминување на проблемите со кои се соочува домашната економија поради се уште актуелната светска економска криза.

### **1.1.2. Монетарна политика**

Во извештајниот период монетарната политика беше ориентирана кон одржување на стабилноста на девизниот курс на денарот. Таквата монетарна стратегија требаше да овозможи одржување стабилност на цените како нејзина

основна, законски утврдена цел. За таа цел, НБРМ одржуваше рестриктивна монетарна политика. Во таа функција беа ангажирани нејзините главни инструменти (операции на отворен пазар, каматна стапка и задолжителна резерва).

Со нивно користење, НБРМ ја задржа стабилноста на девизниот курс на денарот. Освен тоа, во функција на заштита на курсот на денарот беше и значително подобрената состојба на девизните резерви на државата. На 31.12.2009 година изнесуваа 1.597,5 мил. евра, што е за 102,5 милиони евра повеќе од нивната состојба на крајот на претходната година.

Меѓутоа, пререстриктивноста на монетарната политика предизвика потрошувачките цени (преку кои се мери стапката на инфлација) да бележат надолни (минусни) големини. Тоа значи дека економијата навлезе во деструктивната зона на дефлација. Таква состојба беше присутна во периодот јуни-декември 2009 година. Стапката на дефлација за цела 2010 година изнесуваше 0,8 отсто.

Подолготрајно присуство на дефлација може да биде пострашно за економијата од стапка на инфлација од на пример 8 – 10 отсто. Согледувајќи го тоа, во декември 2009 година и на почетокот на јануари 2010 година НБРМ ја намали референтната каматна стапка прво, од 9 на 8,5 отсто, а потоа на 8 отсто годишно. Меѓутоа, НБРМ не го намали износот на благајнички записи што банките можат да го запишуваат кај неа. Забележливо е дека и при намалена референтна каматна стапка, износот на запишани благајнички записи на НБРМ во извештајниот период бележеше рекордни големини надминувајќи го износот од 290 милиони евра. Тоа има(ше) силно ограничувачко дејство врз ликвидноста на банките, обемот на одобрени кредити на претпријатијата и населението, а со тоа и негативно дејство врз височината на каматните стапки по кои банките им одобруваат кредити на приватните лица.

в) Во анализираниот период се засили 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 јануари 2010 година преку Македонска банка за поддршка на развојот беа одобрени 12,4 мил. евра за вкупно 35 проекти. Тие дополнително беа поддржани со кредитни средства од комерцијалните банки што се овластени да ги одобруваат и сервисираат тие кредити.

## **1.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведно во анализираниот период**

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 новосоздадените рецесиски услови на дејствување, како резултат на дејството на светската економска криза. 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. Динамиката на денационализација се врши со многу позабавено темпо од порано, 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.

Истовремено, процесот на фискална децентрализација бавно се привршува. Врз основа на претходна оценка на исполнетоста на соодветните услови, во анализираниот период само една општина доби дозвола од Владата на РМ за преминување во втората фаза од процесот на фискална децентрализација. Останаа уште 16 единици на локалната самоуправа (ЕЛС) што не го поминале прагот на втората фаза од фискалната децентрализација (во таа фаза се 69 ЕЛС). Незавршувањето на тој процес ги забавува натамошните реформски активности на тој план, согледани во реализирањето на регионалниот економски развој на ЕЛС, фискалното воедначување на ЕЛС, 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) спроведувањето или од недоволно квалитетно спроведување на активностите**

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 поголем дел од 2010 година е продолженото дејство на економската криза и брзината со која земјата ќе излегува од фазата на рецесија. Во таа насока, особено е значајно дали и со колкава брзина најголемите надворешно-трговски партнери на РМ (Германија, Италија, Русија, Грција и Србија) ќе излегуваат од фазата на рецесија. Од нив, само Германија покажува позитивни промени, додека другите четири земји ќе се соочуваат со сериозни економски проблеми и во текот на 2010 година. Тоа, особено е карактеристично за Република Грција, која има доминантно учество во сопственичката структура на странските директни инвестиции во РМ, што може да се претвори во силна закана и ризик за поведување на домашната економија по просперитетната патека од нејзиниот развој.

На домашен план, силен ризик за реализирање на планираните активности ќе биде, и натаму присутната неликвидност на економските субјекти, што може да води кон намалувачки обем на индустриско производство. Тоа ќе услови побавно излегување на македонската економија од фазата на рецесија. Освен тоа, ризик претставува и можното зголемување на бројот на невработени што е редовна појава во економиите кога тие излегуваат од фазата на рецесија. Реализацијата на таа појава во помасовен обем може да предизвика појава на одредени елементи на социјална криза, кои во голема мера ќе го ангажираат буџетот на РМ за санирање на соодветните последици. Тоа би значело и редуцирање на средствата што би се ангажирале во развојни активности на економијата.

Сериозен ризик за остварување на програмираните и на новонаметнатите активности и мерки на Владата на РМ, може да претставува несинхронизираноста на монетарната и фискалната политика. Овојпат, сериозен проблем може да претставува превисокиот износ на повлечени средства од банките преку продажба на благајнички записи на НБРМ, со што 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 состојбата на рецесија што ја опфатила домашната економија. Освен тоа, и натаму присутната висока рестриктивност на монетарната политика би можела да се рефлектира во намалени инвестиции во економијата, намалено производство, намалени приходи, а со тоа и намалени приходи во буџетот на земјата. Последица од тоа би можело да биде дополнително зголемување на

задолженоста на земјата дома и во странство. Од друга страна, сериозен ризик претставува и брзината со која Владата на РМ ќе ги реализира планираните капитални инвестиции, како своевиден поттикнувач на позитивните промени што се очекува да се случуваат во домашната економија во претстојниот период.

Најпосле, своевиден ризик за македонската економија во претстојниот период може да претставува (не)донесувањето одлука на Европската унија за определување датум за почнување преговори со РМ за нејзино членство во таа заедница, како и за нејзино членство во НАТО. Евентуалниот негативен одговор од тие меѓународни институции би можел да го забави приливот на странски директни инвестиции во РМ, што во услови на недоволен финансиски капацитет на земјата, може силно ограничувачки да дејствува врз успешноста во реализирањето на идните програмски активности на Владата на РМ, особено во делот на реструктурирање и поттикнување на идниот растеж на економијата.

#### **1.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Во периодот на известувањето беа реализирани поголем 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 извлекување на домашната економија од фазата на рецесија.

Преземените мерки и активности придонесоа за натамошно подобрување на економскиот амбиент и за зголемување на економската слобода во земјата. Тоа, впрочем, беше потврдено во извештајот на “Херитиџ фондејшн“ и на “Волстрит журнал, во кој Република Македонија е рангирана на 56 место во светот (за 22 места подобро од 2008 година) според степенот на економска слобода на претприемачите.

Сепак, подобрувањето на економскиот амбиент не се манифестира во позначајни позитивни промени на домашен економски план. Главна причина за тоа е натамошното продолжено дејство на економската криза и сериозните проблеми со кои што на економски план се соочуваат најважните надворешно-трговски партнери на РМ.

Во набљудуваниот период е забележливо отсуството на синхронизираност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за соочување со кризата. Се добива впечаток дека фискалната политика е осамена во таа битка. НБРМ, поведена од нејзината стриктна определеност да ја одржува фиксноста на девизниот курс на денарот, спроведува(ше) исклучително рестриктивна монетарна политика, чија последица е повеќемесечна деструктивна состојба на дефлација во економијата. Резултат на таквата политика е намалената ликвидност на претпријатијата и засилена неможност тие да се соочат со растечките проблеми што им ги наметнува рецесијата. Таквата несинхронизираност и повремена дисонантност меѓу најважните полути на макроекономската политика, предизвика општа несигурност и неизвесност кај економските субјекти за идните правци на економската политика на земјата и се претвори во сериозен ризик за реализирање на идните програмски активности на Владата на РМ. Тоа ја наметнува потребата за нивно идно

синхронизирано дејствување со цел македонската економија што побрзо да ја напушти зоната на рецесија.

Покрај тој ризик/закана, македонската економија во претстојниот период ќе се соочува со други два сериозни ризика: неизвесност за брзината на излегување на економиите на нејзините најважни надворешно-трговски партнери, а со тоа и за нејзино излегување од постојната криза, како и неизвесност во поглед на добивањето датум за почнување преговори со ЕУ за влегување на РМ во таа заедница и во поглед на приклучувањето на РМ кон алијансата НАТО.

## **2. Надворешна трговија**

Кулминирањето на светската економска криза и навлегувањето на македонската економија во фазата на рецесија имаа најсилно манифестирачко дејство во надворешната трговија на земјата во текот на цела 2009 година. Тоа е разбирливо ако се има предвид фактот дека РМ е мала и отворена економија (со преку 90 отсто), односно дека нејзиниот економски развој во многу голема мера е условен од случувањата во светската економија и особено во земјите со кои таа, традиционално, остварува најинтензивна економска размена. Новонастанатите состојби се претворија во сериозни ограничувачи на реализирањето на планираните мерки и активности во областа на надворешната трговија. Всушност, потребите наложија почетно планираните активности во значителна мера да се заменуваат со други мерки и активности заради санирање на последиците од засилувачката рецесија. Тоа е, впрочем, главна карактеристика на надворешната трговија и на актуелниот извештаен период.

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

#### **2.1.1. Подобрување на деловниот амбиент**

Во текот на извештајниот период Владата на РМ ги продолжи претходно започнатите активности за создавање подобри услови за дејствување на економските субјекти во земјата. Тие, главно се сведуваат на следното:

- продолжи (од 1 јануари 2010 година) започнатото намалување на придонесите за пензиско, здравствено и социјално осигурување, со цел намалување на оптовареноста на фирмите со тој вид трошоци;

- продолжи намалувањето на дел од надоместоците што претпријатијата ги плаќаат кон државните институции, што е особено забележливо кај надоместоците што тие ги плаќаат за добивање информации, податоци и документи од Агенцијата за катастар и недвижности;

- засилена е динамиката за востановување катастар на недвижности;

- намалени се царинските стапки за увоз на 426 производи, суровини и репроматеријали. Најголемо намалување има на царинските стапки што се пресметуваат при увоз на производи, суровини и репроматеријали за потребите на текстилната индустрија. Таа мерка е во согласност со претходно утврдената динамика на намалување на царинските стапки што е договорена со Светската трговска организација, но и во функција на зголемување на конкурентноста на соодветните готови производи на меѓународниот пазар, а со тоа и за поттикнување на извозот;

- од 1 јануари 2010 година пренесени се надлежностите за управување со акцизните давачки од Управата за јавни приходи на Царинската управа што треба да услови нивна рамноправна и поенергична наплата;

- засилена е промоцијата на царинење на стоките во просториите на фирмите, наместо на царинските терминали, односно воспоставено е т.н. локално царинење на начин како што тоа се прави во ЕУ. Тој систем на царинење ги ослободува претпријатијата од плаќање терминалски и шпедитерски услуги.

Тие и останатите претходно донесени мерки и спроведени активности условија во текот на периодот на известувањето РМ да добие уште едно високо признание за економската слобода на дејствување на претприемачите на територијата на земјата. Имено, според извештајот на „Херитиџ фондејшн“ и на весникот „Волстрит журнал“, РМ во 2009 година била рангирана на 56 место, односно за 22 места подобро отколку во претходната година според измерениот Индекс за економска слобода. Притоа, карактеристично е што РМ најдобро се покажала во делот на фискалната слобода и во слободата на надворешната трговија. РМ најлошо е рангирана во делот на корупцијата и заштитата на сопственичките права, што е сигнал и патоказ за идно дејствување на македонските власти за зголемување на економската слобода на претприемачите на нејзината територија.

Покрај тоа, угледниот дневен весник од САД „Њујорк Тајмс“ ја смести РМ на одличното 21 место како туристичка дестинација што треба да се посети.

Тие показатели ја означуваат силината на реформите што се спроведуваат во РМ, но кои, поради дејството на економската криза, се недоволни за реализирање позначајни остварувања на планот на вкупниот економскиот растеж, а во тие рамки и на извозот на стоки и услуги во анализираниот период.

### **2.1.2. Поттикнување на надворешната трговија**

Во извештајниот период Владата на РМ продолжи со реализирање на некои од програмските активности во правец на подобрување на условите за размена со странство и за зголемување на конкурентноста на домашните производи на странските пазари. Меѓу тие, позначајни се следните активности и мерки:

- на 19 декември 2009 година беше воспоставена визна либерализација за граѓаните од РМ кога тие патуваат во земјите од т.н. „Шенген зона“. Тој чин нагло ги зголемува можностите на македонските претпријатија за поенергичен настап на странските пазари. Резултатите од него може да се очекуваат во претстојниот период;

- се засили реализацијата на проектот за давање субвенции на агенциите што ќе донесат странски туристи. Воспоставен е систем според кој, туристичка агенција што ќе донесе група од десет туристи од земјите од соседството што ќе реализираат, барем, три ноќевања со појадок во категоризиран објект, ќе добие субвенција од 100 евра;

- Зголемен е бројот на агенти-промотори на македонската економија во странство за нови осум лица;

- Континуирано се спроведува кампањата “Инвестирајте во Македонија“ во најдобрите светски медиуми и др.

### **2.1.3. Остварени резултати во надворешната трговија**

Рецесиските движења во РМ продолжија и во текот на извештајниот период. Тоа неминовно се манифестира врз нејзините надворешно-трговски резултати кои во овој извештај се презентирани на годишно ниво (за 2009 година).

Во 2009 година трговската размена со странство се намали за 28,6 проценти во однос на нејзината големина во 2008 година. Поради намалувачката странска

побарувачка, особено на производи од металската, текстилната и кожарската индустрија, извозот на стоки и услуги во 2009 година се сведе на 2.691,5 мил. долари, што е за 32,4 проценти помалку во однос на неговата големина во претходната година. Како резултат на преземените рестриктивни мерки на монетарната политика и на вкупната опаѓачка тенденција на домашната економија, увозот на стоки и услуги од странство, исто така, бележеше надолни големини. На крајот на 2009 година увозот на стоки и услуги изнесуваше 5.043,1 мил. долари, што е за 26,4 проценти помал износ од остварениот во претходната година. Таквите движења условија намалување и на обемот на трговскиот дефицит, кој на 31.12.2009 година се сведе на 2.351,6 мил. долари. Овојпат, причина за трговскиот дефицит не беше побрзорастечкиот увоз од извоз, туку поинтензивното намалување на извозот од намалувањето на увозот. Сето тоа, заедно, придонесе покриеноста на увозот со извоз да се сведе на 53,4 проценти.

И покрај значително подобрениот амбиент за привлекување странски директни инвестиции, тоа во 2009 година отсутуваше, првенствено поради дејството на светската економска криза. Од една страна, во земјата влегуваа многу мали износи на нови странски директни инвестиции. Од друга страна, недостатокот на средства во домицилните фирми присили поголем дел од странските инвеститори во РМ остварената добивка во претходните години да ја репатрираат во своите матични земји. Тоа имаше силно негативно влијание врз обемот на странските директни инвестиции во РМ.

Според тоа, и во анализираниот период е забележлив тренд на намалување на економската размена со странство врз сите основи, што е една од позначајните причини за намалувачките тенденции на бруто домашниот производ на земјата во 2009 година.

## **2.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период**

Оценката за (не)реализирани активности во областа на надворешната трговија на земјата е сериозно ограничена поради новонастанатите услови во светската, а со тоа и во домашната економија.

Наспроти планираното зголемување, приливот на странски директни инвестиции и размената на стоки и услуги со странство во извештајниот период беа значително пониски од планираните. 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. Размената на стоки и услуги со странство и натаму бележи помали вредности во однос на остварените во претходниот период. Тоа, особено е карактеристично за остварениот извоз чија големина во 2009 година беше значително помала од неговиот програмиран пораст за 15 отсто годишно. Меѓутоа, при оценката на големините на трговската размена со странство треба да се имаат предвид бројните ограничувачки влијанија на актуелната светска економска криза кои се спомнати на повеќе места во овој извештај. Сето тоа, заедно, дејствуваше ограничувачки врз остварувањето на планираниот годишен пораст на бруто домашниот производ на

земјата, кој во текот на 2009 година забележа негативна вредност од околу 1 процент во однос на неговата големина во претходната година.

И покрај значајните остварувања на планот на денационализација на имотот и негова евиденција во катастарот, сеуште 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.

Истовремено, сеуште има слабости во деловниот амбиент во земјата кои негативно влијаат врз работењето на домашните и на странските инвеститори. Меѓу нив, позначајни се растечката финансиска недисциплина на економските субјекти (избегнување на плаќање на меѓусебните побарувања и обврски), сеуште присутните слабости во брзината и ефикасноста во реализирањето на стечајните и ликвидациските постапки против фирмите 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.

Како во претходниот период, така и во извештајниот 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 од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување активностите**

Најсилен ризик на којшто во претстојниот период ќе биде изложена македонската економија, а во тие рамки и нејзината надворешна економска размена, се согледува во интензитетот и правците на движење на светската економска криза и од брзината на излегување на македонската економија од фазата на рецесија. Во тие рамки, за РМ е особено важно темпото со кое од кризата ќе излегуваат нејзините најважни надворешно-трговски партнери (Германија, Русија, Италија, Грција и Србија), со кои таа остварува, речиси, 50 отсто од сопствената надворешно-трговска размена. Тоа е разбирливо ако се знае 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 Република Грција, која се соочува со најсериозни финансиски проблеми во однос на сите останати земји од ЕУ.

Евентуалното зголемување на побарувачката на стоки и услуги од страна на тие земји ќе услови зголемување на побарувачката за металски, текстилни, земјоделски, кожарски и други репроматеријали, сировини 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 спомнатите извозни, а особено цените на металските производи. Очекуваното зголемување на тие цени благопријатно ќе дејствува врз целината на таа размена на РМ со странство, и обратно. Од друга страна, неизвесност со голема доза на ризик претставува можниот пораст на цените на енергенсите, а особено цената на нафтата на светските пазари, како резултат на

нејзината растечка побарувачка условена од позитивните промени во одделни делови од светската економија.

Македонските извозни и увозни фирми и во претстојниот период би можеле да се соочуваат со проблемот на рестриктивна монетарна политика заради одржување на фиксноста на девизниот курс на денарот. Повратен проблем од таквата монетарна политика може да се појави во евентуален недостаток на приливи во државниот буџет, што би било причина за натамошно задолжување на државата кај банките, а со тоа и за истиснување на приватниот сектор од можностите за поенергично кредитирање на неговите стопански активности.

Најпосле, несомнено значење и ризик за идните движења во економијата, а, со тоа, и за движењата во надворешно-трговскиот сектор, претставува евентуалното недобивање датум за преговори на РМ со ЕУ за членство на РМ и недобивањето покана за членство на РМ во алијансата НАТО.

#### **2.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Во анализираниот период Владата на РМ ги продолжи активностите за унапредување на економската размена со странство. Тоа, особено, се однесува на перманентното подобрување на деловниот амбиент во земјата.

Меѓутоа, светската економска криза и рецесијата која ја зафати македонската економија придонесоа остварените резултати на надворешно-трговски план 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 нагло намалување на трговијата на РМ со странство.

Може да се очекува дека со слични проблеми, ограничувања и ризици македонската економија ќе се соочува и во поголемиот дел од 2010 година. Големата зависност од степенот и брзината со кои најважните трговски партнери на РМ ќе излегуваат од актуелната економска криза, зависноста од начините и брзината со која македонската економија ќе излегува од фазата на 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, надлежните треба будно да ја следат состојбата и во даден момент синхронизирано да ги активираат и насочуваат макроекономските инструменти за дејство во правец на постепено излегување на економијата од рецесијата и тоа со што е можно помали повреди. Се разбира, на тој пат РМ и натаму ќе се соочува со сериозни проблеми кои, главно, произлегуваат од неадекватната структурираност на македонската економија (увозно зависна и недоволно интернационализирана, односно извозно структурирана).

### **3. Трговија, индустрија и инвестиции**

Еден од петте стратешки приоритети на Владата на РМ во нејзиниот тековен мандатен период е 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. Таквиот приоритет почна практично да се реализира во првата година од реализацијата на Програмата на Владата на РМ за периодот 2008-2012 година. Меѓутоа, во втората година од примената програмата, Владата на РМ се соочи со сериозни, а понекогаш и непремостливи проблеми во реализирањето на поставените цели. Разбирливо, најсериозна причина за тоа е светската економска криза и навлегувањето на домашната економија во зоната на рецесија. Тоа значи дека активностите на Владата на РМ и во овој извештаен период беа најмногу насочени кон ублажување на влијанијата на кризата и настојување домашната економија да излезе од неа што помалку повредена. Во таа насока беа преземани програмираните, но и некои вонредни мерки и активности што требаше да дејствуваат за подобрување на деловниот амбиент во земјата, но и за намалување на последиците од кризата што силно беа изразени во доменот на индустријата, инвестициите и трговијата.

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

Главна улога во реализирањето на планираните мерки и активности во спомнатите области има Министерството за економија. Динамиката и значењето на реализацијата на најголемиот дел од нив се содржани во Програмата за активностите на Министерството за Економија во 2009 година. Од презентираниите податоци во извештајот за работата во 2009 година може да се заклучи дека најголемиот дел од програмираните активности во предметните области бил реализиран. Повеќето од нив беа реализирани до октомври 2009 година. Дел од нив се реализираа во текот на извештајниот период, меѓу кои, позначајни се следните:

- Во декември 2009 година беше презентирана првата Нацрт верзија на Стратегијата за унапредување на енергетската ефикасност. Во неа се презентирани можни начини за зголемување на енергетската ефикасност, што ќе биде во функција на идно рационално користење на скудните енергенси во РМ;
- До фаза на финализирање беше донесена Стратегијата за геолошки истражувања, чија цел е рационално и одржливо искористување на минералните сировини во РМ;
- Во декември 2009 година Владата на РМ ја усвои Стратегијата за спроведување на законодавството за соодветните хоризонтални организации (стандардизација, акредитација, метрологија и надзор над пазарот) чија основна цел е усогласување на домашното законодавство со тоа во ЕУ во конкретните области, со што ќе се зголемат квалитетот и

- конкурентноста на македонските производи на европските пазари, но и ќе се обезбеди потребниот квалитет на производите од ЕУ што се пласираат на македонскиот пазар;
- Започна реализацијата на Проектот за конкурентност, претприемништво, иновативност и индустрија. Неговата основна концепција се состои од обезбедување поголеми услуги за остварување деловен развој преку градење на капацитетот на националните даватели на услуги и поголема промоција и спроведување на принципите на претприемничкото учење на сите нивоа на образование, што би требало да дејствува во правец на зголемување на конкурентноста на македонската економија, зголемување на стапката на нејзиниот растеж, а со тоа и за намалување на стапката на невработеност во земјата;
  - Беа спроведени завршните активности за реализација на повеќе програми за давање субвенции за поттикнување на конкурентноста на македонските производи, туризмот, текстилната индустрија, заштита на потрошувачите, за сончеви колектори и друго;
  - Со еднакво темпо како и во претходниот период, и во извештајниот период на разни начини (кампањи, флаери, меѓународни саеми и конференции, форуми, работилници, водичи и др.) се вршеше промоција на македонската економија дома и во странство. Притоа, акцентот беше ставен на промоција на извозот на македонски производи и на туристичките и инвестициските потенцијали на земјата;
  - Продолжи реализацијата на Проектот за реформа на деловното опкружување и институционално зајакнување - БЕРИС, што се реализира во соработка со Светска банка. Неговата успешна реализација беше една од позначајните причини за високото рангирање на РМ во доменот на економската слобода на претприемачите, за што подетално стана збор во претходните две поглавја;
  - Со цел поттикнување на домашните инвеститори да ги зголемуваат своите вложувања во земјата и притоа да имаат еднаков третман како и странските инвеститори, Владата на РМ донесе одлука со која домашните инвеститори имаат исти поволности за вложување во слободните индустриски зони како и странските инвеститори (ослободување од плаќање данок на добивка и на персонален данок на доход во првите десет години од инвестирањето);
  - Се заокружи проектот за градење на капацитетот на институциите што се вклучени во имплементирањето на индустриската политика, кој е финансиран со средства од програмата ИПА. Целта на проектот е зголемување на конкурентноста на домашната економија базирана на иновативност, соработка, развој на претприемништвото,

интернационализација на економијата итн. Се планира тој проект ефективно да почне да се реализира во текот на 2011 година;

- Во почетокот на јануари 2010 година Владата на РМ донесе Програма за развој на претприемништвото, конкурентноста и иновативноста на малите и средните претпријатија во 2010 година. Со неа е утврден износ од 6,4 милиони денари од буџетот на РМ што ќе биде распределен за поддршка на повеќе активности што се наведени во програмата, а што би требало да води кон реализација на основните цели на таа програма;
- Во средината на јануари 2010 година Владата на РМ донесе Програма за промоција и поддршка на туризмот за 2010 година. Со таа Програма е утврден износ од 9,3 милиони денари од буџетот на РМ што ќе биде распределен за поддршка на повеќе активности што се наведени во програмата, а што би требало да води кон реализација на основните цели на таа програма итн.

Според тоа, и во извештајниот период е забележлива интензивната активност на надлежните институции, а особено на Министерството за економија за реализирање на поголемиот дел од програмските активности и мерки. Реализацијата на повеќето од нив, во голем дел, услови натамошно подобрување на деловната клима во земјата. Меѓутоа, нивните практични ефекти се, речиси, занемарливи, ако се имаат предвид големините на индустријата, инвестициите и на трговијата во текот на 2009 година.

Имено, индустриското производство во 2009 година во однос на оствареното во 2008 година беше помало за 7,7 отсто. Охрабрувачки на тој план е податокот за зголеменото индустриско производство во декември 2009 во однос на ноември 2009 година за 20 отсто. Дали тој податок може да се смета за охрабрувачки на патот кон излезот на земјата од рецесија, ќе покажат остварувањата во првите 2-3 месеци од 2010 година.

Домашните и странските инвестиции бележеа надолни големини споредени со тие од претходната година од причини што беа коментирани во претходните две поглавја. Прометот на домашниот пазар, исто така, бележеше намалувачки големини, што, секако, е резултат на намалените приходи на населението.

Тоа значи дека три од четирите најважни компоненти што ја креираат содржината и ја определуваат големината на бруто домашниот производ (лична потрошувачка, инвестициска потрошувачка и надворешно-трговска потрошувачка за која стана збор во претходното поглавје) бележеа надолни големини. Тоа, секако, е збирна одредница за негативната стапка на растеж на економијата во 2009 година од околу 1,2 отсто.

Се разбира, при определувањето на причините за таквите состојби и движења, секогаш, треба да се има предвид негативното дејство на светската економска криза на која што македонската економија беше изложена во текот на цела 2009 година.

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

Како што беше претходно напоменато, и во извештајниот период беа реализирани поголеми дел од планираните програмски активности во областа на трговијата, индустријата и инвестициите. Сепак, поради потребата од преземање на нови мерки што требаше да кореспондираат со новонастанатите (рецесиски) состојби во економијата, дел од планираните активности не беа реализирани или беа почнати, па делумно реализирани, така што останува тие да се довршат во претстојниот период. Тука, првенствено, се мисли на:

- Нецелосно имплементирање на Програмата за поттикнување на инвестициите во РМ (2007-2010);
- Ненаоѓање заинтересирани стратешки инвеститори во четирите компании со доминантна државна сопственост (Охис, ЕМО, Еврокомполит и Тутунски комбинат - Прилеп);
- Реализирање на Стратегијата за реструктуирање на текстилната индустрија;
- Реализирање на Програмата за реструктуирање на челичната индустрија;
- Реализација на Законот за безбедност на производите;
- Реализација на Програмата за заштита на потрошувачите за периодот 2009-2010 година;
- Донесување Закон за трговија од мал обем;
- Избор на стратешки инвеститори за реализација на енергетските проекти ХЕЦ Чебрен и ХЕЦ Галиште, прецизирање 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 итн.

Тие и повеќе други проекти се составен дел на Програмата за работа на Министерството за економија за 2010 година, така што се очекува рализација на повеќето од нив во текот на 2010 година.

### **3.3. Можни ризици од (не)спроведување или од недоволно квалитетно спроведување на активностите**

Реализацијата на голем дел од планираните активности е самостојна и независна од тековните настани. 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, притоа, ќе наидува Владата на РМ. Се разбира, најголем дел од нив се концентрирани во неизвесноста за натамошното движење на светската економска криза, а во тие рамки од брзината со која РМ ќе излегува од актуелната рецесија. Притоа, од особено значење е динамиката и брзината со која најголемите надворешно-трговски партнери на РМ

(Германија, 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.

Понатаму, сериозна закана за македонската економија ќе биде евентуалното зголемување на енергенсите на светските пазари (нафта, јаглен, електрична енергија) од чиј увоз таа 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 (не)реализирање 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, трговијата и инвестициите доаѓаат од пререстриктивната монетарна политика, која и во услови на рецесија остро го ограничува нивниот пристап на банкарски кредити што им се неопходни за подобрување на нивната ликвидност и за поттикнување на нивната економска активност.

#### **3.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Според тоа, во извештајниот период беа спроведени повеќе планирани, но и непланирани активности на Владата на РМ во областите на трговијата, индустријата и инвестициите. Тие, првенствено, беа насочени кон подобрување на деловната клима во земјата и создавање услови за зголемување на конкурентската способност на домашните производители. Особено е забележлив напорот што се прави за промовирање на економските можности на македонската економија со цел привлекување странски инвестиции, но и поттикнување на домашните инвестиции.

И покрај тоа, оценка е дека во текот на цела 2009 година, а тоа значи и во извештајниот период, повеќето од тие активности вродија со малку плод, а некои воопшто не вродија со плод. Основните причини што водат кон таква констатација се наоѓаат во дејството на светската економска криза, која кулминираше во средината на 2009 година и се провлекуваше низ останатиот дел од годината. Освен тоа, кризата доби соодветна манифестација во рецесија на македонската економија. Најпосле, наследената неадекватна структурираност на домашната економија беше сериозен ограничувачки фактор за остварување позначајни резултати во предметните области. Сето тоа заедно водеше кон остварување негативни резултати во најголем дел од економските показатели за остварувањата во наведените области.

Сепак, може да се каже дека, благодареејќи на некои од преземените програмски активности, а многу повеќе од новокреираните мерки и активности, Владата на РМ успеа да санира голем дел од последиците на економската криза и да обезбеди македонската економија да излегува, релативно, помалку повредена во споредба со остварувањата во другите земји и со очекувањата за можните последици од кризата.

Меѓутоа, светската економската криза не е завршена, а РМ не е излезена од фазата на рецесија. Тоа значи дека и во текот на 2010 година Владата на РМ ќе се

соочува со бројни предизвици, закани и ризици. Поради тоа, потребно е со несмалено темпо да се дејствува во правец на реализирање на програмските, но и на други активности кои, во дадениот момент, ќе се чинат за неопходни, со цел спречување нови удари врз економијата од една, и нејзино оспособување за постепено излегување од фазата на рецесија и поведување по просперитетната фаза од нејзиниот развој, од друга страна. Се чини дека најсилен предизвик на тој пат ќе бидат правецот и начините на идно дејствување на фискалната и монетарната политика, како и можните последици од (не)добивањето датум за почеток на преговори на РМ за нејзино членство во ЕУ, односно (не)добивањето покана за нејзино зачленување во НАТО алијансата. Меѓутоа, на среден и на долг рок надлежните треба да се размислуваат за преземање 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. Реформи во правосудството

Засилувањето на независноста, зголемувањето на ефикасноста и специјализацијата на судството со цел обезбедување на 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 таа функција беше одржувањето на повеќе работни средби меѓу членовите на Советот за реформа на правосудството со амбасадорот на Европската Комисија во РМ, претседателот на Врховниот суд на РМ, претседателот на Судскиот Совет на РМ, јавниот правобранител на РМ, директорот на Агенцијата за обука на судии и јавни обвинители, јавниот обвинител и др. Покрај анализа на состојбите во правосудството, главен акцент на тие средби беше ставен врз активностите што се поврзани со објавувањето на судските пресуди и отворањето канцеларии за односи со јавноста во судовите, како и на транспарентноста во работата на Судскиот совет и на Советот на јавни обвинители. Притоа, како сериозен проблем се нагласува(ше) финансирањето на судството и потребата од натамошно зголемување на средствата за финансирање на судовите и јавните обвинителства, како и зголемувањето на трендот за вработување стручни соработници во тие институции.

Може, генерално, да се констатира растечка политичка независност во работењето на судството, јавното обвинителство и државното правобранителство во 2009 година. Тоа придонесе за добивање позитивен извештај на Европската комисија за напредокот на РМ во тие области во 2009 година.

Во ноември 2009 година се конституира Државниот совет за превенција од малолетничко престапништво (ДСПМП)<sup>1</sup>, предвиден со Законот за малолетничка правда<sup>2</sup>. Советот е независен орган што е составен од 15 членови избрани од страна на Собранието на РМ со мандат од пет години и со право на повторен избор. Седум члена на Советот се избираат на предлог на министерот за правда, осум се избираат по пат на јавен оглас, а од редот на членовите се избира претседател на советот со мандат од две години. Советот, меѓу другото, ја донесува Националната стратегија за соочување со малолетничкото престапништво, иницира преземање активности и мерки, пред сè, за превенција на малолетничката деликвенција. Во претстојниот период следи формирањето Совети за превенција на малолетничкото престапништво во општините и во градот Скопје.

Во анализираниот период е промовиран Проектот што им е посветен на новините во судската постапка, а кои се однесуваат на аудио-снимање на судските постапки и рочиштата, наместо досегашната практика на диктирање на записниците од страна на судиите. Проектот се реализира со поддршка на УСАИД.

---

<sup>1</sup> Како пропуст во имплементацијата на Законот за малолетничка правда, во претходниот извештај беше констатирано доцнењето со формирањето на Државниот совет .

<sup>2</sup> Донесен е во 2007 година, а стапи на сила 30 јуни 2009 година.

Од почетокот на 2010 година во сите судови во РМ започна имплементацијата и ефективно користење на Автоматизиран компјутерски систем за водење судски предмети кој, исто така, е реализиран со поддршка на УСАИД. Целокупната евиденција на судските предмети и судските списи се води електронски, во согласност со измените и дополнувањето на Судскиот деловник што го донесе Министерот за правда.

Во извештајниот период е промовирана четвртата генерација овластени судски преведувачи. Од 63 кандидати во четвртата сесија, 58 успешно го положија испитот за судски преведувачи. Од досега пријавените 329 кандидати во четири сесии, дипломи за судски преведувачи добиле 263 кандидати. Тие се од големо значење за Република Македонија во нејзиното настојување за интегрирањето во евроатланските структури, како и за вршење на работите во дипломатско-конзуларните претставништва, во судовите и во другите институции каде што има потреба од преведувачи за странски јазици. Република Македонија ја подобрува состојбата на исполнување на критериумите на Европската Унија во спроведувањето на повеќејазичноста и јавната употреба на јазиците, како утврдена политика на унијата.

Истовремено, Академијата за обука на судии и јавни обвинители (АОСЈО) продолжи да ја спроведува почетната обука<sup>3</sup> на 17 слушатели од третата генерација. Во декември 2009 година е спроведен завршниот испит на слушателите од втората генерација (27 слушатели). Сите слушатели успешно го положија завршниот испит. Од првата генерација од 27 слушатели, 13 се избрани во судии, а 9 од нив се избрани во јавните обвинителства. Академијата редовно ги спроведуваше сите планирани наставни активности во текот на извештајниот период.

Покрај тоа, во извештајниот период во Академијата беше инсталирана и почна да се користи новото софтверско решение што треба да овозможи поефикасна работа, складирање огромни количини на дигитални податоци и да ја олесни комуникацијата на вработените со документи што се потребни за непречено извршување на секојдневните работни задачи на соодветните лица.

На 27.01.2010 година на 20 нотари и 12 извршители што ги исполниле законските одредби за нотарска и извршителска функција им беа врачени повелби за вршење на нивните должности. Со тоа, вкупниот број на нотари на подрачјето на Македонија изнесува 161, а вкупниот број на извршители достигна до 78 лица<sup>4</sup>.

Во анализираниот период беше презентиран Предлог за измени на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Примената на неговите одредби треба да овозможи јавност и отвореност во работењето на имателите на информации, како и да им овозможи на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информациите. Со предложените решенија се допрецизираат одделни одредби од тој Закон, а се врши и усогласување со Законот за општа управна постапка, Законот за управните спорови, Законот за прекршоците и Законот за државните службеници. Со

---

<sup>3</sup> Обуката започна на 15 септември 2009 година и трае 5 месеци.

<sup>4</sup> Според Правилникот за бројот и распоредот на нотарите во Македонија, утврдено е дека бројот на службените седишта на нотарите изнесува 219, а бројот на извршителите 132 распоредени во 11 подрачја на основните судови врз основа на надлежноста на основните судови утврдено со Законот за судови.

измените се прецизира и статусот на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер како независен државен орган со својство на правно лице.

Кон крајот на јануари 2010 година беа презентирани новините во Предлог-Законот за инспекциски надзор и беше промовиран Прирачникот за медијација за судиите и јавните обвинители.

Во извештајниот период продолжи тенденцијата за намалување на предметите во судовите и решавање на предметите што со години наназад не беа решавани пред судовите и другите правосудни органи. Забележливо е големо намалување на новопримените предмети што се должи на тоа што, согласно меѓународните документи, дел од работата од судовите ќе се пренесат во надлежност на други органи, односно извршните предмети ќе се пренесат на извршителите, а оставинските предмети на нотарите.

Согласно Измените и дополнувањата на Законот за матична евиденција<sup>5</sup>, од почетокот на 2010 година почна со работа Управата за водење на матичните книги, како орган во состав на Министерството за правда, со својство на правно лице. Надлежноста за водење на матичната евиденција и за издавање изводите и други потврди од матичните книги на родените, венчаните и умрените, во согласност со Законот за матична евиденција, која досега беше во надлежност на Министерството за внатрешни работи, ќе ја преземе Управата за водење на матичните книги преку своите 8 подрачни одделенија, 26 подрачни канцеларии и 239 месни канцеларии во руралните населени места.

Во извештајниот период беа презентирани достигнувањата на Република Македонија во реализацијата на фундаменталните човекови права, за што од претставникот на Обединетите нации беше дадена позитивна оценка. Доставените извештаи за Република Македонија во Обединетите нации во Њујорк и во Женева се добро оценети во делот на остварувањето на малцинските и на човековите права, што се должи, пред с'е, на донесувањето и применувањето на нови закони, како што се Законот за правата на малите етнички заедници и Законот за употребата на јазиците.

Во извештајниот период е продолжена реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено – поправните установи и поефикасно извршување на санкциите кои, сеуште се под нивото на меѓународните стандарди. Останува отворено прашањето за најголемиот затвор „Идризово“ каде е предвидено во средината на 2010 година да почнат активности за изградба на нови простории, затворено одделение, полуотворено одделение и отворено одделение, тренинг центри и центри за здравствена заштита.

#### **4.1.2. Активности на Министерството за правда во борбата против корупцијата**

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

---

<sup>5</sup> Службен Весник на РМ број 98/08

Министерството за правда во извештајниот период работеше на доградба на правната рамка, јакнење на капацитетите на институциите за вршење на функциите, спречување на организиран криминал и корупцијата, јакнење на капацитетите на судовите, операционализација на Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција, пополнување на судовите со определен број на судски места согласно одлуката на Судскиот совет, како и на прашањето за едукација на судиите во рамките на Академијата на обука на судии и јавни обвинители.

Со цел унапредување на изборните процеси во РМ во иднина, во изборниот законик се извршени измени што овозможуваат поголема транспарентност во финансирањето на изборните кампањи. Покрај тоа, се работи и на прочистување на избирачкиот список.

#### **4.1.3. Реформи во полицијата**

Основа за реформите во полицијата претставува Законот за полиција<sup>6</sup>, кој започна да се применува на 11 ноември 2009 година. За неговата имплементација се изврши целосно редефинирање на постојните и изработка на нови подзаконски акти кои произлегуваат од неговите одредби. Министерството за внатрешни работи (МВР) ги изготви сите подзаконски акти во роковите што се предвидени со Акциониот план за реализација на активностите во врска со изготвување на правната регулатива. Останува тие да се донесат во текот на 2010 година.

Воспоставениот систем на кариера и заслуги треба да ја зголеми стабилноста на професионалниот кадар и да отстрани една вообичаена практика, во случај на промена на политичката опција која е на власт, покрај високите функционери во МВР да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви. Во извештајниот период се преземени мерки за подигање на нивото на одговорност кај припадниците на полицијата и овластените службени лица во МВР. Во 2009 година беа спроведени 432 постапки за утврдување одговорност за кршење на работната дисциплина против работници на МВР. Од вкупниот број на спроведени постапки, во 108 постапки е изречена мерка откажување на договорот за вработување, во 285 постапки е изречена мерка “парична казна”; во 33 постапки е донесено решение за запирање на постапката; во 2 постапки е донесено решение за распоредување на работникот на две места пониско работното место од местото на кое бил претходно и во 4 постапки е изречено писмено предупредување на работникот.

Во извештајниот период е заокружен системот на Интегрирано гранично управување коешто, со потпишувањето на договорот за реадмисија и воспоставувањето на Националниот координативен центар за гранично управување, имаше големо влијание за воспоставување на визната либерализација за граѓаните од РМ почнувајќи од 19.12.2009 година.

Со цел унапредување на техничко – информативниот потенцијал на МВР, во фаза на реализација се проектите за надградба на системот Тетра за подрачјето на Скопје, како и воспоставување на модерен Дежурен оперативен центар опремен со

---

<sup>6</sup> “Службен весник на РМ“ бр. 114/06

најсофистицирана електронска опрема за следење на важните криминогени жаришта во Скопје, како и поголем увид во извршувањето на работите и работните задачи од страна на овластените службени лица.

Во врска со издавањето лични исправи, за одбележување е зголемениот ред на чекање и пролонгирање на временскиот период за нивна изработка и издавање. Тоа, главно, се должи на: приближувањето на крајниот рок за замена на личните карти и слабиот претходен одзив на граѓаните<sup>7</sup>; донесената одлука за визна либерализација и насоката дека таа ќе важи само за новите биометриски пасоши и пандемијата на свинскиот грип.

#### **4.2. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Во извештајниот период продолжи реализацијата на програмските заложби на Владата на РМ, односно на нејзините ресорни министерства и институции што се задолжени за спроведување активности на полето на правдата и безбедноста. Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство.

Задоцнетата имплементација на Законот за малолетничка правда се раздвижува со фомирањето на Државен совет за превенција од малолетничко престапништво. Во следниот период треба да следи неговата имплементација во судовите, како и формирање на Советите за превенција од малолетничко престапништво на ниво на општините и градот Скопје.

Законот за полиција интензивно се спроведува во практика. Во предвидените рокови се донесени сите предвидени подзаконски акти, а избрани и именувани се командирите на полициските станици (во содејство на МВР и единиците на локалната самоуправа).

Донесен е Законот за внатрешни работи со кој се воведува систем за кариера и заслуги кој треба да создаде поголема стабилност и да отстрани една вообичаена практика во МВР, во случај на промена на политичката опција што е на власт, покрај високите функционери, да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви.

Реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено – поправните установи и поефикасно извршување на санкциите сеуште не е на задоволително ниво, иако може да се констатира дека таа е ограничена од недостаток на финансиски средства. Несебична е помошта на Владата на Кралството Холандија која на билатерално ниво вложува големи напори за подобрување на таквата состојба. Со цел подигање на степенот на јавната и државната безбедност, посебно за спречување на насилничките форми на организиран криминалитет, во претстојниот период треба да се работи на возобновување на работењето на полициските службеници на позорниот и патролниот реон, активност што македонската полициска практика добро го спроведуваше до конфликтот во 2001 година кога, поради тогашната актуелна состојба, таквата практика беше речиси напуштена. Евидентна е потребата од проширување на капацитетите на

---

<sup>7</sup> Во претходните 2,5 години дневно аплицираа по 100-тина лица, за одеднаш бројот на апликации да достигне и до 10.000 лица на ден.

информациско - технолошкиот систем за издавање лични исправи на граѓаните на Република Македонија.

## **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 пет стратешки приоритети: членството во НАТО, отпочнувањето на преговори со ЕУ и зачленувањето во ЕУ, либерализација (укинување) на визите за македонските граѓани, надминување на спорот кој го создаде Грција, а поврзан со името и засилување на економската и јавната дипломатија.

**Во врска со членството во НАТО** – По успешното заокружување на 10-тиот циклус на Акциониот план за членство, Република Македонија го започна 11-от циклус на Акциониот план за членство во НАТО. Со тоа, Република Македонија стана 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.

До крајот на 2009 година беше предвидено да се донесат неколку стратешки документи - Стратегија за одбрана, Долгорочен План за развој на одбраната 2009-2018 (ДПРО) и нов Закон за служба во Армијата, како и нов Закон за одбрана во текот на 2010 година. Новиот Закон за служба во Армијата е во собраниска процедура, а Стратегијата за одбрана е во фаза на одобрување од Претседателот на Република Македонија. До затворањето на овој извештај немаше информации за динамиката и исполнувањето на тие зацртани цели.

Република Македонија продолжува со учеството во воените мисии на НАТО и ЕУ. Според стандардите и препораките на НАТО во 2010 година се зголемува придонесот за околу 50% во ИСАФ- Авганистан, се продолжува со учеството во мисијата на ЕУ -АЛТЕА и со подготовките за учество во Борбената Група на Европската Унија во 2012 година, како и во мисијата на ОН, УНИФИЛ во Либан. Република Македонија преку Координативниот центар за поддршка на КФОР (KFOR-HNSCC) продолжува со обезбедување на логистичка поддршка на НАТО операцијата на Косово – КФОР. Согласно плановите за учество во меѓународни мисии за 2010 година, Република Македонија ќе придонесува кон напорите на меѓународната заедница за стабилизирање, безбедност и развој на Авганистан со околу 250 припадници на АРМ (со што Македонија ќе достигне учество во мисии со 4% од вкупните сили, односно ќе биде 5-ти контрибутор по број на население).

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.

**Во областа на евроинтеграциите,** Владата на Република Македонија на самиот почеток на 2009 година воспостави три клучни приоритети по однос на Европската агенда, и тоа: (1) исполнување на одредниците од страна на Европската комисија за почеток на преговорите за членство, (2) завршување на процесот на либерализација на визниот режим и (3) акредитација на националните институции за раководење со инструментот за предпристапна помош на ЕУ. Сите овие приоритети беа воглавно исполнети, при што се демонстрираше солиден политички дијалог и консензус кога станува збор за евроинтеграциите на Република Македонија. Според сите показатели, можеме да констатираме дека Република Македонија во текот на минатата година постигна солиден напредок во реализацијата на воспоставените цели на почетокот на годината.

По добивањето на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2009 година и препораката за почеток на преговорите за членство на земјата во Европската Унија, Владата на Република Македонија пристапи кон утврдување на забелешките нотирани во извештајот со цел нивно надминување. Донесувањето на Акцискиот план и неговото следење заклучно со декември 2009 година имаше за цел да обезбеди континуитет во реформските процеси, особено во реализацијата на приоритетите од Партнерството за пристапување до завршувањето на ревизијата на Националната програма за усвојување на правото (НПАА) на ЕУ за 2010 година. НПАА ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на ЕУ за 2010 и ги поставува стратегиските насоки во процесот на европска интеграција, примената на политиките на ЕУ, реформите, структурите, ресурсите и роковите што треба да се реализираат со цел Република Македонија да ги исполни бараните услови. Во 2010 година се предвидува донесување на 100 закони од Европската агенда.

Во однос на подготовката за започнување на преговори со ЕУ, во текот на анализираниот период беше пристапено кон формирање 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 ќе биде 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.

Едно од најважните надворешни прашања и клучни програмски цели на Владата беше целосна либерализација на визниот режим со земјите од Шенген-зоната, за

што се правеа напори во предвидените рокови да се исполнат главните технички критериуми. Советот на министри за внатрешни работи и за правда на земјите членки на ЕУ донесе одлука за симнувањето на шенгенската визна бариера за Македонија, Црна Гора и Србија наместо од 1 јануари 2010, да стапи на сила од 19 декември 2009. Со тоа, европскиот шенгенски простор со 28 земји (25 земји-членки на ЕУ со исклучок на Велика Британија и Ирска, и во уште три европски земји Норвешка, Швајцарија и Исланд), петстотини милиони жители и територија од 4,3 милиони километри квадратни стана достапен за патување за македонските граѓани без визи.

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 SECI 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 2010 година ќе биде претседавањето со Комитетот на министри на Советот на Европа од мај до ноември. Приоритети на Македонското претседателство со Советот на Европа ќе бидат борбата против корупцијата, реформата на Европскиот суд за човекови права преку зголемување на ефикасноста на судството и едукацијата на судиите на национално ниво, интегрирањето на националните малцинства во европските општества, унапредување на положбата на Ромите, заштитата на културното наследство и религиозната димензија на меѓукултурниот дијалог, како и поактивното вклучување на младите во политичкиот и демократски развој на земјите од Југоисточна Европа. На сите овие теми ќе бидат организирани конференции во Македонија.

Во однос на преговорите за името што Република Македонија ги води со Грција под покровителство на Обединетите Нации, во периодот на известување е направен голем чекор напред. Имено, по завршувањето на изборите во Грција и конституирањето на новата влада, се интензивираа контактите помеѓу владите на Република Македонија и Грција, со што се даде еден нов дух на самиот процес на преговори, во смисла на обновување на преговорите за прашањето со името, под покровителство на Обединетите нации.

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

Во изминатиот период, значително внимание беше посветено на изградбата на висококвалитетен и професионален дипломатско-конзуларен кадар. Во таа насока, се имплементираше првата фаза во формирањето на Дипломатската академија при МНР, со воведувањето на сопствен систем на дипломатска едукација. Но сепак, втората фаза, која подразбира започнување со научно-истражувачка дејност на дипломатската академија при МНР по примерот на веќе

афирмираните дипломатски академии и институти во регионални и светски рамки, суште не е започната. Исто така, одложено е и купувањето или изградба на објекти за дипломатско – конзуларните претставништва на Република Македонија, како процес кој беше планиран, но се прекина поради финансиската криза и намалениот буџет. Поаѓајќи од добрите билатерални односи и значењето на Норвешка како членка на НАТО, предвидено беше отворање амбасада на Република Македонија во 2009 год., но заради финансиски причини тоа беше одложено за 2010 година.

Останува во периодот што следи да се доврши процесот на доекипирање на македонските амбасади, особено во клучните земји за Македонија, со одбрамбени (воени) аташеа. Во многу од земјите сеуште не е довршено екипирањето и со основните претставници во смисла на прв, втор и трет секретар. Тоа дополнително влијае на капацитетот на македонската дипломатија и интензитетот на дипломатската активност за промоција на стратешките интереси на Република Македонија.

Министерството за надворешни работи за 2009 година зацрта проект за изработка на веб страница која ќе ги обедини македонските ДКП ([www.missions.gov.mk](http://www.missions.gov.mk)), но сепак таа не е доработена ниту пак пуштена во употреба ниту до завршувањето на овој извештај.

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.

### **5.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите**

Ефектите кои беа предизвикани од светската економска и финансиска криза имаа свое влијание и врз перцепцијата на процесот на проширување, со што отворија доста сомнежи дали Унијата соочена со сопствените проблеми има капацитет да го продолжи процесот на проширување. Свесни за сите предизвици, Република Македонија посветено и со доста работа успеа да реализира два клучни процеси – добивање на препорака за преговори и либерализација на визниот режим. Сепак, предизвиците од економската криза остануваат и за 2010 година.

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. 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.

Во областа на менаџирањето со човечките ресурси во одбраната и армијата на Република Македонија предизвик на долг рок ќе биде привлекување и задржување на квалитетен персонал, достигнување на соодветна и правична етничка и родова застапеност. Се препорачува МО и АРМ да продолжат да го имплементираат и унапредуваат тој сектор, со дополнителни обуки и профилирање или дури

преквалификација на цивилниот и воениот персонал. Во таа смисла доста позитивно се оценува унапредувањето на системот за образование и обука најмногу претставено преку работењето на Воената Академија, која по 4 години отпочна со работа по најнови студиски програми и највисоки стандарди.

Како прв и непосреден приоритет за 2010 година во областа на евроинтеграциите беше зацртано добивањето на датум за почеток на преговорите со Унијата во 2010 година, и тоа за време на шпанското претседателство. Она што претставува клучен предизвик за Република Македонија за оваа година е (не)спроведувањето на препораката на Европската комисија за почеток на преговорите за членство. Република Македонија треба да биде свесна за ризиците и предизвиците со кои се соочува Кралството Шпанија во овој шест-месечен период, имајќи предвид предизвикот за спроведување на Лисабонскиот договор и создавањето на потребните структури во функција на нововоспоставените институции – претседател на Европскиот совет и Високиот претставник за надворешна и безбедноста политика. Македонија треба да го предвиди тоа, но притоа треба и да вложи дополнителни напори за продлабочување на реформските процеси во рамки на Партнерството за пристапување и да не се откажува од заштита на своите интереси и цели за која постои општ национален и политички консензус – почеток на преговорите за членство во Унијата.

За време на шестмесечното претседавање со Советот на Европа од мај до ноември, Република Македонија ја очекува голема одговорност, а пред се и интензивна соработка и со другите меѓународни организации што се партнери на Советот на Европа (ОБСЕ, ЕУ и ОН) при што, РМ ќе биде гласот на организацијата во однос на релевантни политички прашања. Може да се очекува дека вниманието на политичката јавност во Европа, па и пошироко, ќе биде свртено кон Македонија. Овде се оцртува ризик за спремноста на Република Македонија за таа сериозна задача, најмногу согледано во капацитетот на администрацијата и координираноста на институциите. Имајќи ја предвид поврзаноста на меѓувладината и парламентарната димензија на Советот на Европа од големо значење за претседавањето и успешната надворешно-политичка промоција ќе биде соработката со на Министерството за надворешни работи на РМ и Собранието на РМ и со парламентарната делегација која ја претставува Република Македонија во Парламентарното собрание на Советот на Европа. Република Македонија треба да ја подготви администрацијата за таквата задача и да го искористи тој временски период за што е можно поголема промоција и зголемување на поддршката што ја добива од земјите членки.

Името и понатаму останува единствена кочница во процесот на евроатлантските интеграции. За отпочнување на преговорите и НАТО и Европската Комисија беа јасни- реформскиот потенцијал е силен, Македонија ги исполни сите одредници, но она што останува е спорот со јужниот сосед. Преговорите во однос на името продолжуваат и се очекува и двете страни да соработуваат и да придонесат кон изнаоѓање заеднички прифатливо решение. Потенцијални ризици се идентификуваат во влијанието на економската криза што ја зафати Грција,

нејзината позиција и волја за преговори, однесувањето на грчката влада пред ЕУ, но и во начинот на водење на преговорите.

#### **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 да го актуализира и 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 неодржливата ситуација која настана по Самитот во Букурешт- 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. Но, во исто време, никако не треба да се намалува интензитетот на реформите и трансформацијата на македонскиот систем за одбрана по стандардите за една земја-членка на НАТО.

Отворањето на преговорите за членство во Европската Унија треба да биде врвен надворешно - политички приоритет на Владата на Република Македонија во тековната година. За таа цел треба да се продолжи со засилена динамика, со реформите зацртани согласно ревидираната Национална програма за усвојување на правото на ЕУ, со цел унапредување на степенот на исполнување на критериумите за членство во ЕУ, како и со про-активниот приод на барање решение за надминување на билатералниот спор со Грција во врска со уставното име. Владата на Република Македонија треба да демонстрира дека има политички и административен капацитет да го започне процесот на пристапни преговори. Во пресрет на почетокот на преговорите, интензивно треба да се работи на воспоставување на националните структури за ова клучно прашање. Во овој период потребно е силно да се зајакне капацитетот на администрацијата и внимателно да се воспостават посебните преговарачки структури кои интензивно ќе се подготвуваат за почетокот на преговарачкиот процес. Исто така, треба да се инволвира и целокупната експертска јавност. Според оценките, на Македонија ќе и бидат потребни околу 1.500 експерти од најразлични области, во преговорите кои според досегашните искуства ќе траат најмалку четири години. Иако земјата е под притисок од светската економска криза, сепак не треба да се штеди за ова клучно подрачје од стратешките определби на Република Македонија.

Патоказот за визна либерализација беше позитивно искуство за државните институции, коешто покажа дека Република Македонија има капацитет за исполнување сложени технички барања во процесот на евроинтеграција. Тоа воедно е и показател дека Република Македонија може успешно да се справува со предизвиците кои ќе ги донесе процесот на пристапни преговори со ЕУ. Укинувањето на визите е голема и практична придобивка која ќе овозможи зголемена мобилност, размена на идеи, унапредување на соработката во сите сфери на општественото живеење и ќе го катализира процесот на европеизација на Македонското општество, ќе придонесе за продлабочување на контактите на

граѓаните и со соседните држави, што ќе отвори и нови можности за соработка и деловна активност. Тоа дополнително се очекува да ги подобри односите со соседните држави, со што треба вниманието да се фокусира на заедничките интереси и инвестиции и заедничката европска иднина, и да се надминат остатоците од минатото.

Во рамките на односите со соседите, Република Македонија треба да се стреми, покрај традиционалното унапредување на политичките, економските и културните врски, да поткрене иницијативи за подобрување на инфраструктурата – патната, железничката, енергетската. Досега, соработката на полето на трговијата со луѓе, организираниот криминал, перењето на пари е на мошне задоволително ниво.

Во однос на спорот за името со Република Грција, треба да се продолжи со демонстрација на целосна посветеност на Република Македонија ова прашање што поскоро да се разреши со заемна конструктивност и флексибилност, во духот на европската соработка и добрососедство. Потребно е да се интензивираат контактите на секое државно ниво со претставниците на грчката влада со што ќе се манифестира затоплување и отпочнување на искрен дијалог пред целата меѓународна јавност. Владата на РМ треба да изгради стратегија околу евентуалното понатамошно блокирање на процесот на донесување на одлука за давање датум за отпочнување на преговори. Треба да се преземаат чекори на конструктивност, активно останување во процесот на преговори и да се активира целиот административен потенцијал (посебно претставниците надвор од Македонија) во насока на целосно информирање на европските и светски политички елити околу суштината на спорот со Грција, како и да се потенцира дека билатералните спорови не треба да бидат користени за условување на напредокот на другата земја, туку треба да се запазат принципите на меритократија.

Надворешната политика во Република Македонија останува и понатаму оптоварена со внатрешно-политичките процеси. Таа треба квалитативно да се зајакне, за што е потребно конечно создавање на сите внатрешни предуслови, а пред сè, национален консензус за начинот на остварување на приоритетите на македонската надворешна политика, како и средствата за нејзино успешно реализирање, со намалување на влијанието на внатрешните меѓупартиски судири и градење и промовирање единство во претставувањето на македонските надворешно-политички приоритети. Во таа насока, треба да се интензивираат средбите и разговорите помеѓу политичките актери од различните политички партии.

## 6. Образование

### 6. 1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето

Во изминатиот период на анализирање и мониторирање во областа на образованието, обемот на анализираниите случувања не опфати многу активности. Сепак, тие што се вклучени, може да се каже дека навистина ја обележија оваа област во анализираниите три месеци.

Она што може да се забележи како прогрес и што беше напоменато и во претходниот извештај на Институтот ОХРИД, беше доделувањето на бесплатните учебници и што тие не им беа доделени на сите ученици. Во средните училишта, каде што учениците учеа од скрипти, работите почнаа да се движат по нагорна линија.

Министерството за образование распиша конкурс за прибирање понуди за издавање на учебници за четиригодишно стручно образование. Се работи за 534 книги кои недостасувале во 14 струки и што претставува доста голем чекор во областа на образованието.

Во однос на распределбата на бесплатните учебници по училиштата во Република Македонија беше презентираан нов информациски систем кој всушност треба да претставува механизам за електронско собирање на податоци и да дава точен број бесплатни учебници што му се потребни на секое училиште во Македонија. Оваа мерка ќе ги редуцира проблемите во однос на потребната бројка на ученици и учебници кои треба да бидат доделени на секое училиште посебно. Системот е креиран да гарантира навремено и точно прибирање на сите потребни податоци што се поврзани со успешноста реализација на проектот за бесплатни учебници.

За да се подобри комуникацијата и соработката помеѓу училиштата и Министерството за образование и наука, меѓу другото, воспоставена е мрежа, односно посебни електронски пошти преку кои ќе биде остварена комуникација помеѓу училиштата и МОН. Оваа електронска комуникација ќе послужи за отстранување на какви било недоречености, нејасни работи и слично, кои евентуално би се јавиле кај директорите на училиштата. Оваа реформа или новитет, се чини дека доаѓа задоцнето. Таа требаше да се воведо со самото започнување на дистрибуцијата на учебниците, за да се зголеми ефективноста и полесната комуникација помеѓу училиштата и Министерството.

За 2010 година Владата на Република Македонија одвои повеќе средства од централниот буџет за потребите на науката. Министерството за образование и наука ги објави конкурсите за финансирање научно-истражувачки проекти и за годишни програми за научно-истражувачка дејност на јавните научни установи за 2010 година. Во буџетот за 2010 година Владата одвои 25 милиони денари за финансирање на програмите во јавните научни установи и 20 милиони денари за финансирање проекти за кои може да аплицираат државните и приватните универзитети, одделни факултети, јавните научни установи, самостојни истражувачи и центрите за извонредност. Во буџетот на Република Македонија за првпат се одвојуваат средства кои би можеле да покријат научен проект. За таа цел се предвидени 600 000 денари на годишно ниво, односно 1.200.000 денари за

двегодишни проекти. Зголемување на средствата има и за Конкурсот за годишни програми за научно-истражувачка дејност на јавните научни установи и наместо досегашните 300.000 денари, сега се предвидени 400.000 денари за еден проект.

Препорачливо е да се внимава на распределбата на тие средства и да се запази целосна професионалност во таа активност.

Министерството за образование и Ромскиот образовен фонд од Будимпешта започнуваат со имплементација на проект за поддршка на учениците Роми. Во првата фаза на проектот е предвидено да се обезбедат стипендии за 800 средношколци - Роми во висина од 2.200 денари, додека во втората фаза ќе им се даде дополнителна помош во учењето од страна на професионални ментори и тутори со цел побрзо и поефикасно да ја следат наставата. Проектот за поддршка на Ромите во образованието е вреден 21 милион денари од кои, 15 милиони обезбеди Ромскиот образовен фонд, додека Министерството за образование ќе го обезбеди останатиот дел од сумата. Учениците Роми, кои што ќе ги добијат стипендиите, во текот на деветте учебни месеци ќе го примаат надоместокот од 2.200 денари. Исто така, преку овој проект Министерството за образование и наука ќе обезбеди и дополнителна поддршка за учениците Роми преку менторство и туторство. Станува збор за позитивен чекор на Владата на РМ, која за првпат воведува ваква мерка со која се настојува да им се помогне на учениците Роми за унапредување и за вложување во нивниот капацитет, а воедно претставува позитивна мотивација за продолжување на образованието на Ромите.

Според методологијата на овој извештај и на целокупниот проект, следното прашање не спаѓа во опусот на мониторирање на настани затоа што не е предвидено со програмата на Владата за 2008-2012. Но, поради големото внимание и значајноста на ова прашање и ефектите што тоа ги има, сепак, неопходно е да се даде кратка анализа.

Имено, со донесувањето на одлуката за изучување на македонскиот јазик од прво одделение од страна на припадниците на сите етнички заедници во земјата, поточно со започнувањето на неговата имплементација, започнаа и низа дискусии и дебати помеѓу политичките партии во Република Македонија и помеѓу граѓаните од албанската заедница во Република Македонија. Според донесената одлука, учениците, покрај англискиот и мајчиниот јазик, од прво одделение треба да го изучуваат и службениот јазик на државата во која што живеат. Со воведување на службениот, односно на македонскиот јазик, се очекува да се намали јазичната бариера за поголемо меѓусебно препознавање, комуникација и внатрешна интеграција на сите членови на општеството. Оваа иницијатива од страна на Министерството за образование не е нешто ново. Искуството на повеќето земји во Европа и САД е дека сите деца-припадници на заедниците, кога се запишуваат во прво одделение, освен што имаат право да се образоваат на мајчиниот јазик, задолжително го изучуваат и официјалниот јазик на државата во која живеат. Според статистиките на европско ниво, уште во првата година од образованието, децата почнуваат да учат два или три јазици, што соодветствува со наставната програма. Секоја земја има различно уредување и спроведување на наставните програми бидејќи секоја од нив има специфичен систем на образование. И покрај тоа, Република Македонија претставува земја раритет во која децата-припадници на помалите етнички заедници не почнуваат македонски да учат во прво одделение.

Она што е клучно да се напомене е дека оваа одлука не е предмет за описменување на децата и не предвидува предавања од предметен наставник, туку на одделенскиот наставник, со цел запознавање на основните поими на јазикот преку игра и песна. Изучувањето на македонскиот јазик не треба да претставува дополнителна одговорност и потешкотија за децата, туку треба да претставува секојдневно учење преку интерактивна настава, забава, игра, песнички и слично.

## **6.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведно во анализираниот период**

Имплементацијата на проектот екстерно тестирање или стандардизирани тестови повторно беше одложена. Причина за нејзино одложување е недонесувањето на измените во Законот за основно и средно образование. Проектот претставува интерна проверка на успехот на учениците. Всушност, преку стандардизирани тестови беше планирано да се оценува успехот на наставниците. Екстерното тестирање кое сеуште не може да се реализира во практиката, предвидува проверка на знаењето на учениците за да се оцени колку наставниците тоа објективно го вреднуваат. Според програмата на Владата на Република Македонија, овој проект беше планирано да започне со имплементација во 2009 година, но се оценува дека неговата имплементација ќе биде одложена на уште една година.

Она што го обележа претходниот период и што беше доста дискутирано во јавноста е спроведената истрага за распределбата на европските пари од страна на Европската агенција за образовни програми и мобилност.

Поради пројавените сомневања и обвинувања дека европските пари од оваа агенција биле распределени по роднински врски и меѓу членови на самиот управен одбор на агенцијата, Владата на Република Македонија презеде мерки за разрешување на овој скандал. Имено, за да се потврдат или отфрлат обвинувањата и со цел целосно да се исклучат разните шпекулации, Владата на Република Македонија презеде мерки на ревизија и преглед на работата и на доделените грантови од страна на Агенцијата. Агенцијата е сеуште под ревизија од која се очекува да се презентираат конечните резултати од истрагата. Поради недоследностите и несоодветствијата, Управниот одбор на националната агенција беше разрешен и беа назначени нови членови во него. Работењето на членовите од управниот одбор беше оценето како неетичко, а за потребата од преземање понатамошни мерки во ова поле ќе се одлучи веднаш по ревизијата. Во законот за основање на оваа владина агенција стои дека директорот, вработените, членовите и претседателот на Управниот одбор ќе бидат разрешени доколку се појават како корисници на средствата од програмите кои ги доделува Европската Унија. Се препорачува да се разреши целокупната ситуација колку што е можно побрзо, поради тоа што не станува збор само за Агенцијата, туку и за целокупниот углед на Република Македонија.

Дисперзираните студии беа тема на мониторирање и анализа од почетокот на проектот и беа опфатени во првиот извештај. На почетокот на спроведувањето на оваа активност, таа наиде на дебати, критики и разни дискусии, но сепак Владата на РМ продолжи со нивна имплементација. Деконцентрацијата на студиите не се

одвива според замислената динамика. Сеуште се јавуваат пропусти и во наставата на дел од дисперзираните факултети поради несоодветноста на просторот и на инфраструктурата, така што целиот административен капацитет наидува на тешкотии при остварувањето на една стандардна настава.

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

Владата на Република Македонија во изминатите три месеци се соочи со огромен ризик во однос на неетичкото работење на Европската агенција за образовни програми и мобилност. Имено, со компромитирачките информации кои излегоа на виделина во врска со работата на оваа Агенција која, меѓу другото, е во процес на акредитација, земјата се доведе до непријатна ситуација пред Европската Унија. Иако, пред да се заврши целосната ревизија на нејзиното работење, не може да се дознае всушност целата вистина во смисла дали се работи за законско или во целост незаконско работење на Агенцијата, сепак ова фрли црна дамка во врска со раководењето со европските пари. Република Македонија не смее да си дозволи вакви шпекулации, а најмалку погрешно или лошо менаџирање со европските пари кога во исто време работи на реформскиот процес и на нејзина интеграција во ЕУ и НАТО. Тоа е потенцијален ризик што може да го повреди македонското реноме пред Брисел и со тоа да се намали поддршката и довербата за раководење со европските пари.

Жестоки дебати, дискусии и најразлични полемизирања во јавноста и помеѓу политичките партии предизвика одлуката за изучување на македонски јазик од страна на припадниците на сите етнички заедници во Македонија уште од прво одделение. Во однос на оваа проблематика ризиците излегоа на површина, а бојкотирање на наставата и продлабочување на етничкиот јаз се нешта на кои треба најмногу да се внимава. Имено, доколку не се направи претходно продлабочено проучување пред воведување на вакви опсежни реформи, во иднина може да се јават вакви или слични полемични дискусии со ризик за понатамошни бојкоти на наставата.

Проектот на Владата “Компјутер за секое дете“ е од големо значење за учениците, но и за напредокот на општество на Република Македонија и претставува доста скап и побарувачки проект. Училиштата се опремени со компјутери и секое дете и наставник, како што е замислено, треба пред себе да има компјутер со кој би се олеснило следењето на наставата. Тука, често се поставуваат прашањата: дали компјутерите навистина се приоритетни, дали училиштата во целост средени и останува само уште оваа реформа и дали средината е подготвена за таа реформа или се јавува неопходност за нејзина подготовка? Имено, како неопходна подготовка пред започнување со реформа, како и приоритет за здраво образование и здрава средина со цел социјализација на учениците, се изградбата и доградбата на училиштата, тоалетите, столчињата, училишните помагала, греењето, електричната инсталација, целата инфраструктура итн. Контрадикторна глетка претставуваат нереновирани училишта и компјутеризирани училници. Треба да се посвети

поголемо внимание на приоритетите и да се направи добро разработена стратегија на потреби, ризици и бенефиции. Учениците се една од најранливите групи во општеството и сите реформи превземени во доменот на нивната социјализација и напредок треба внимателно да се структурирани.

#### **6.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Зголемувањето на буџетот за потребите на образованието и науката е суштински значајно затоа што со финансирање на проектите ќе се прекине долгиот период на отсуство на финансии во оваа област. Со вакви стимулации Република Македонија ќе ја поттикне научната мисла и можноста науката да придонесе за развојот на земјата. Потребно е да се посветат повеќе време и ресурси за популаризација и поддржување на научната област. Дополнителните ресурси и одделувањето на дел од буџетот за науката ќе допринесе образованието да не биде затворено во границите на универзитетите, туку да биде општо прифатено и да допринесе за вкупен напредок на земјата. Проектите во кои научните работници конкурираат со идеи и програми ја поттикнуваат конкуренцијата, а со тоа и квалитетот на научниот кадар. Овој проект треба да биде и во функција на рамномерен развој на универзитетите и институциите во државата, но и во функција на поддршка на конкурентноста.

Во однос на донесената Одлука за задолжително изучување на македонскиот јазик од страна на припадниците на сите етнички заедници во Република Македонија уште од прво одделение, генерално се оценува дека постојат бенефиции од таквата мерка, но и дека пред да се донесе ваква одлука суштински е важно внимателно да се проучи материјата и да се донесе рационална стратегија. Мултијазичноста во Република Македонија е компаративна предност за создавање конкурентен пазар внатре и надвор од границите, но тоа треба да се постави стратешки, плански и не смее да подлегне под влијание на политиката со што може да се нарушат меѓуетничките односи во земјата. Во иднина се препорачува да се направи детално проучување на соодветната материја и стратегија пред да се пристапи до такви реформи, со што ќе се проценат користа и ризикот од нив, со што ќе се намали веројатноста за бојкот и негативно полемизирање во врска со предметната проблематика. Тоа е особено важно кога во проблематиката е инволвирана само една посебна група во општеството- учениците, кои никако не треба да се користат во политички цели, кои може да остават длабоки последици врз нив и воопшто да го загрозат и така фрагилниот мултиетнички баланс во земјата.

Во однос на случувањата во Европската агенција за образовни програми и мобилност, Владата на РМ треба да ги преземе сите соодветни мерки за да ја заштити земјата од понатамошни манипулации со европските пари. Доколку се покаже дека постојат сериозни пропусти во работењето на Агенцијата, тоа ќе преставува голем минус и дупка во целиот углед на РМ во однос на нејзините ЕУ интеграции. Препорака е да се преземат сите неопходни законски мери за да се

докаже и покаже професионалноста и капацитетот на македонската администрација за управување со европските фондови.

Проектот за стипендирање на децата Роми се оценува како доста позитивен чекор, земајќи го во предвид и зголемениот број на учениците Роми во средните училишта. Со овој проект се вложува во квалитетот во образовниот систем и едукацијата на најмаргинализираната група во општеството.

Воведувањето на информациски систем за олеснување на комуникацијата помеѓу директорите на училиштата и Министерството за образование и наука е позитивен чекор. Се препорачува да не се остане само на ова ниво и да се вложува во технологијата во сите сфери на образованието. Иако се препорачува следење на новите тенденции, претходно треба внимателно да се разработи стратегија и анализа на ризиците, бенефициите и тешкотиите кои новите технологии ќе ги донесат. За овие технолошки системи и новости, кои веќе се имплементирани и се во функција во европските земји, треба да има стремеж за воведување и во Македонија. Но, сепак, најпрво треба да се подготви целата средина за таков развој и да се идентификуваат начинот и просторот за тоа како и каде тие да се аплицираат. Исто така треба да се зајакне капацитетот и техничката подготвеност на секторот образование за примена на тие технологии и нивно предавање на учениците.

## **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 областа на трудовото право, најзначајна активност во анализираниот период се измените и дополнувањата на Законот за работните односи<sup>8</sup>, со кои се пропишаа нови критериуми за утврдување на репрезентативноста на синдикатите и здруженијата на работодавачите, како и нова постапка за утврдување на репрезентативноста во насока на континуирано и поефикасно функционирање на социјалниот дијалог. Со новите законски решенија е предвидено репрезентативноста да ја утврдува министерот за труд и социјална политика на предлог на трипартитна меѓуресорска комисија. Покрај тоа, со измените и дополнувањата на тој Закон, се дефинираат работите во врска со условите, начинот и постапката за работа со скратено работно време под посебни услови.

Во делот на политиката за вработување, во анализираниот период, како континуитет на активностите од изминатите години, беше донесен Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување - ОП за 2010 година во кој, покрај програмите кои беа вклучени во ОП за 2009 година (1. Програма за самовработување; 2. Програма за поддршка и формализација на постојан бизнис; 3. Програма за подготовка за вработување; 4. Програма за субвенционирање на вработување; 5. Практиканство како поддршка за вработување на млади лица до 27-годишна возраст; 6. Пилот анкета за слободни работни места; 7. Економско јакнење на жени-жртви на семејно насилство и 8. Програма за поддршка за вработување на Роми), вклучени се и две нови програми: Пилот-поддршка за дополнителни вработувања во фирми регистрирани преку програмата за самовработување во 2007 и 2008 година и Програма за промоција на претприемништвото преку постојни бизнис инкубатори и обука за одделни занимања и вештини што се дефицитарни на пазарот на трудот. Со Програмите и мерките од ОП за 2010 година се предвидува да бидат опфатени вкупно 6.947 лица, за што се обезбедени вкупно 527,84 милиони денари, од кои 201 милион денари се буџетски средства.

#### **7.1.2. Пензиско и инвалидско осигурување**

Во периодот на известување, продолжи трендот на намалување на трошоците во задолжителното капитално финансираното пензиско осигурување. Така, во декември 2009 година беше донесена Одлука<sup>9</sup> за намалување на надоместокот којшто го наплатуваат Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС) и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија (ФПИОМ) од друштвата кои управуваат со

<sup>8</sup> Службен весник на РМ бр.130/09

<sup>9</sup> Одлука за висината на месечниот надомест што го наплатува Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување од пензиските друштва за 2010 година ("Службен весник на Република Македонија" бр.157/2009).

задолжителни пензиски фондови, за надлежностите кои им се доверени со Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, пресметан како процент од уплатените придонеси. Со таа Одлука, надоместоците се намалија за 33 отсто, така што од претходно утврдените 1,5 отсто, процентот се намали на 1 отсто<sup>10</sup>. Исто така, со Одлуката за максималната висина на надоместокот од придонеси уплатени во задолжителен пензиски фонд за 2010 година, која беше донесена во декември 2009 година, се утврдува максималната висина на надоместокот од придонеси што го наплатуваат друштвата во износ од 5,5 отсто од уплатените придонеси, што претставува намалување од околу 19 проценти во однос на надоместоците што друштвата ги наплатуваа во 2009 година. Намалувањето на надоместокот од придонеси е резултат на зголемениот прилив на придонеси и зголемувањето на средствата во задолжителните пензиски фондови, што доведе до зголемување на основицата од која пензиските друштва наплатуваат надоместоци, што пак последователно води кон можност за намалување на тие надоместоци.

Во насока на имплементација на измените и дополнувањата на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување од април 2009 година, што се однесува на пренесување на улогата чувар на имот на задолжителните пензиски фондови во деловните банки, во текот на октомври и ноември 2009 година двете друштва што управуваат со задолжителни пензиски фондови („НЛБ Нов пензиски фонд АД Скопје“ и „КБ Прво пензиско друштво АД Скопје“) го завршија процесот на пренос на функцијата чувар на имот на задолжителните пензиски фондови со кои тие управуваат, од Народна банка на Република Македонија<sup>11</sup> во избраните деловни банки.

Во декември 2009 година стана полноважно одобрението за управување со доброволен пензиски фонд на „КБ Прв отворен доброволен пензиски фонд“. Според евиденцијата на МАПАС, на крајот на ноември 2009 година, во доброволното пензиско осигурување има 723 членови од кои, 413 се членови во професионални пензиски шеми.

Во рамките на програмските определби на Владата на РМ за намалување на социјалните придонеси, со измените на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување<sup>12</sup>, кои се применуваат од 1 јануари 2010 година, продолжи трендот на намалување на стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување, така што во 2010 година стапката се намали од 19% на 18%<sup>13</sup>.

Со измените и дополнувањата на Законот за пензиско и инвалидско осигурување од декември 2009 година<sup>14</sup>, се интервенираше во делот на утврдување на податоците на валоризациските коефициенти пресметани врз основа на движењето на платите на сите вработени во Република Македонија, со цел да се

---

10 Во вкупниот процент за 2010 година, надоместокот којшто го наплатува МАПАС изнесува 0,8 отсто, а надоместокот којшто го наплатува ФПИОМ изнесува 0,2 отсто.

11 Народна банка на Република Македонија ја имаше улогата на чувар на имот само како преодно решение до развој на капацитетите на деловните банки за вршење на обврските на чувар на имот.

12 “Службен весник на РМ“ бр.156/09.

13 Во 2009 година стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување се намали од 21,2% на 19%.

14 “Службен весник на РМ“ бр. 156/09.

отстрани влијанието на реформите на социјалните придонеси и концептот на бруто плата врз пензискиот систем<sup>15</sup>.

### 7.1.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Во делот на законската рамка во областа на социјалната заштита, во периодот на известувањето беа извршени измени на Законот за цивилните инвалиди од војната, со кои се изврши приспособување на формулата за определување на надоместоците на цивилните инвалиди со концептот на бруто плата.

Од 1 јануари 2010 година стапија на сила измените на Законот за цивилните инвалиди од војната кои беа донесени во јануари 2009 година<sup>16</sup>, со кои висината на надоместокот за цивилните инвалиди од војната се зголеми за 100 отсто, така што висината на цивилната инвалиднина за 1-ва група цивилни инвалиди од војната се изедначи со висината на личната инвалиднина на воените инвалиди.

Во насока на развој на програми за социјално вклучување на децата од улица, во периодот на известување МТСП, во соработка со УНИЦЕФ и ОБСЕ, започна со реализација на Проектот за подобра социјална заштита на децата на улица насловен како „Деца во ризик – разбивање на кругот на социјално исклучување на децата во Македонија“, со акцент на децата-Роми. Целта на тој проект е да се развие и прошири мрежата на дневни центри за деца на улица и да се развијат стандарди, процедури и методолошки упатства за работа со деца на улица и зајакнување на институционалните и човечки капацитети на Центрите за социјална работа и дневните центри за деца на улица. Во рамките на Проектот подготвен е Протокол за постапување со деца на улица од страна на соодветните институции.

Во анализираниот период МТСП, во соработка со други надлежни министерства и репрезентативни здруженија на лица со инвалидност и со поддршка од ГТЗ, изготви ревидирана Национална стратегија за еднакви можности на лицата со инвалидност.

Во рамките на програмските цели на Владата на РМ за обезбедување на социјална заштита и социјална сигурност на пензионерите, во 2010 година започна да се реализира Проектот за бањско-климатска рекреација и лекување. Со тој Проект се планира во 2010 година да бидат опфатени околу 10.000 пензионери, за што се обезбедени буџетски средства во износ од 90 милиони денари. Во текот на јануари беше извршено рангирање на пензионерите кои поднеле барање за бањско-климатска рекреација и лекување.

Во периодот на известувањето, во областа на социјалната заштита беа донесени 5 подзаконски акти кои подетално ги уредуваат начинот и условите за

---

<sup>15</sup> Висината на старосната пензија зависи од висината на месечниот просек на платите од кој се определува пензиската основа и процентот од кој се определува пензијата во зависност од должината на пензискиот стаж. Со оглед на тоа дека од 1 јануари 2009 година со примена на концептот на бруто плата, намалување на стапките на придонесите и со вклучување на храната и превозот во бруто платата, дојде до зголемување на нето платите без да има реален пораст на платите на вработените, со предложените измени во законот се анулира влијанието на намалувањето на социјалните придонеси и концептот на бруто плата врз висината на платите.

<sup>16</sup> “Службен весник на РМ“ бр.12/09.

остварување на правата од социјална заштита. Донесените подзаконски акти претставуваат само помал дел од бројните подзаконски акти од областа на социјалната заштита, чие донесување повеќе месеци во континуитет се одложува.

## **7.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период**

Споредувањето на планираните и остварените активности во анализираниот период укажува дека во набљудуваниот период не биле реализирани следните планирани активности:

- Реализација на Програмата за условен паричен надоместок за социјална заштита, со која што ќе се обезбедат парични надоместоци за ученици од социјални семејства за посетување на средно образование (реализацијата на Програмата не е започната, а согласно Програмата таа треба да се спроведува во учебната 2009/2010 година);
- Донесување на Закон за инспекција на трудот со цел тој да се усогласи со Законот за прекршоци, со стандардите на Меѓународната организација на трудот и со Конвенциите на Европската Унија;
- Скратување на роковите во постапката за посвојување на дете и нов модел на избор на најсоодветен посвоител-избор на посвоител по електронски пат (изготвени се Измени и дополнувања на Законот за семејството и тие доставени до Влада на РМ);
- Донесување на Закон за социјално домување (Законот е изготвен и доставен до Влада на РМ);
- Донесување на Национална програма за развој на социјалната заштита и Националната стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост во РМ (во тек е нивна подготовка);
- Измени на Законот за вработување и работа на странци со кои ќе се изврши намалување на потребната документација за добивање на лична работна дозвола за самовработување на странци, како и постапки за донесување на нов “Правилник за постапката за регистрација и завршување на работата што ја вршат странци“ и “Правилник за постапките за издавање на работни дозволи и формата и содржината на посебните видови на работни дозволи“; (законот е во собраниска процедура);
- Донесување на Закон за антидискриминација (законот е во собраниска процедура);
- Ратификување на Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба;
- Реализација на Акционен план за изградба на пристапни рампи во сите јавни објекти во Република Македонија;
- Донесување на подзаконски акти од областа на социјалната заштита.

### **7.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите**

Недоволниот административен капацитет и ограниченоста на финансиските ресурси, како и недоволната координација помеѓу институциите, се 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 стручна оценка за спроведените активности во периодот на известување**

Во областа на пазарот на труд и политиките на вработување состојбите се незначително променети, со стапка на невработеност која се движи, се уште, околу 32 проценти од работоспособното население. Иако, во анализираниот период бројот на невработени лица бележи намалување од 2,3 отсто во однос на истиот период од 2008 година, што во апсолутна вредност е околу 8.000 лица, тој податок, во најголем дел, е резултат на намалувањето на бројот на евидентирани невработени во Агенцијата за вработување во јули 2009 година за околу 7.000 лица, што најверојатно дотогаш се пријавувале во Агенцијата за вработување исклучително заради остварување на правото за здравствено осигурување. Од јули 2009 година, заклучно со последниот месец во анализираниот период, бројот на евидентирани невработени лица во Агенцијата за вработување се движи околу 341 илјада невработени лица.

Од друга страна, ако се има во предвид податокот дека во мај 2009 година, пред да стапи на сила новото законско решение сите граѓани здравственото осигурување да го обезбедуваат директно преку Фондот за здравствено осигурување, околу 71.000 од евидентираниите невработени лица во Агенцијата за вработување се изјасниле дека се пријавуваат само заради остварување на правото на здравствена заштита, може да се заклучи дека новото законско решение за обезбедување здравствено осигурување не ги исполни очекувањата дека тоа ќе има големо влијание врз утврдувањето на реалната стапка на невработеност. Тоа, пак, упатува на потребата од длабока анализа на регистрираните невработени лица во Агенцијата за вработување со цел утврдување на бројот на оние кои активно бараат работа, што ќе претставува реална основа за дефинирање на политиките и мерките кои ќе имаат ефект за соочување со невработеноста. Во спротивно, и покрај програмски определби на Владата на РМ за континуирана поддршка за реализација на активните политики и мерки за вработување, ефектот врз подобрување на состојбата на невработеноста се чини незначителен. Секако, во борбата против невработеноста, директната поддршка од Владата на РМ за реализација на активните политики и мерки за вработување треба да биде само еден мал сегмент од севкупните политики и мерки што имаат помало или поголемо, директно или индиректно влијание врз состојбата на пазарот на труд. Зајакнување на административниот капацитет на службите поврзани со пазарот на труд и политиките за вработување, развивање и имплементирање на индивидуален план за секој регистриран невработен за негово вклучување на пазарот на труд, поголем акцент и примена на локалните акциски планови за вработување, воспоставување

на континуирана релација помеѓу потребите на пазарот на труд и образовните програми, подобрување на нивото на инвестиции заради отворање нови работни места, се дел од мерките што треба да се применат во борбата против невработеноста.

Во контекст на тоа, политиките и мерките за социјална заштита треба, исто така, да бидат во насока на замена на пасивните мерки за социјална заштита преку социјалните надоместоци, со активни мерки за вклучување на лицата од социјалните семејства на пазарот на труд.

Во делот на пензиското и инвалидското осигурување, во анализираниот период продолжи трендот за подобрување на условите за капитално финансирано пензиско осигурување. Намалувањето за 33 проценти на надоместокот којшто го наплатуваат државните институции МАПАС и ФПИОРМ од друштвата што управуваат со задолжителни пензиски фондови, претставува значаен сигнал којшто Владата на РМ го испраќа до пензискиот пазар и тој директно ќе влијае за намалување и на вкупниот надоместок којшто го наплатуваат пензиските друштва. Исто така, со намалување на процентот од придонесот како надоместок од придонеси што го наплатуваат друштвата кои управуваат со задолжителни пензиски фондови во определената висина, анализите покажуваат дека нема да дојде до нарушување на нормалното работење на друштвата со можност за остварувањето разумна добивка, а едновремено ќе се обезбеди позитивен ефект врз идната пензија на членовите на задолжителните пензиски фондови.

Како приоритет во наредниот период, во делот на пензиското и инвалидското осигурување, останува да се уреди буџетската и институционалната независност на Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, согласно мислењето дадено во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2009 година.

## **8. ЗДРАВСТВО**

Рецесијата што ја зафати РМ имаше особено негативни ефекти врз здравствениот систем на земјата. Тоа се потенцира во можноста здравствениот систем да се соочи со финансиски проблеми како резултат на намалениот буџет на ФЗОМ од една страна, и зголемувањето на бројот осигуреници, намалени трансфери од буџетот и соодветно на тоа зголемување на бројот на здравствените услуги, од друга страна. Тоа ја предизвика потребата од внимателно планирање на новите инвестиции во здравството, како што е отворање на нова градска болница, кои сами по себе претставуваат дополнителен финансиски трошок, а коишто немаат јасно профилирање на видот и обемот на услуги што ќе му ги нудат на населението. Истовремено, потребно е забрзување на процесот на автономија на општите болници која меѓу другото, има за цел да ги пренесе принципите на корпоративно и претприемничко однесување во работењето што е карактеристично за приватниот сектор во јавното здравство, преку што би се создале подобри услови за работа и поголема конкурентност на јавното со приватното здравство. И во овој извештај се нагласува потребата за финализирање на планот за развој на болничкиот систем во Република Македонија што, заедно со останатите мерки кои беа потенцирани во извештајот за претходниот анализиран период, е неопходно да се преземат со цел да се стабилизираат состојбите во здравството.

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

Економската криза особено негативно се одразува на болничкиот здравствен систем на Република Македонија каде се покажа акумулирање на нови долгови во висина од 11 милиони евра во денарска противвредност за период од една година. Неофицијалните информации укажуваат дека е можно долговите да се многу поголеми, што со соодветна прецизност би можело да се увиди во следниот период на известување.

Во функција на соочување со рецесијата, Министерството за здравство и Владата на РМ предложија пакет од десет мерки со цел да се постигне финансиско стабилизирање на болничкиот здравствен систем. Конкретните мерки се однесуваат на воведување трезорски систем за плаќање во здравството, децентрализација на болничките услуги, измени во колективниот договор, почитување на спогодбата за организирање на додатоците на плати што е потпишана со Синдикатот и поголема мобилност на здравствените работници и нивна распределба по установи каде има соодветна потреба. Тој пакет мерки претставува само иницијална реакција на власта во насока на решавање на воочените проблеми, чии брзи ефекти се очекуваат во претстојниот период.

Покрај проблемите што ги предизвикува рецесијата, дополнителен финансиски и системски ризик за здравствениот систем претставува одлуката на Уставниот суд на РМ со која се овозможува на сите пациенти Фондот за здравство да им ги покрива трошоците во висина на предвидената цена, независно дали тие се остварени во јавни или во приватни здравствени установи. За да се проценат целосните финансиски импликации од таа одлука, ќе биде потребно да се увиди

реакцијата на здравствените власти, како и процентот на осигуреници кои во претстојниот период ќе преминат во приватното здравство и кои ќе бараат рефундирање на средствата за нивното лекување. Сепак, иницијалните проценки за ефектот од оваа одлука се дека државата ќе биде спречена да ги исполни нормативните претпоставки со кои преку Уставот им се гарантира правото на здравствена заштита на граѓаните, затоа што се оценува дека ФЗОМ нема да има средства да ја спроведе таа одлука без тоа да има големи негативни последици по здравјето на населението.

Актуелните состојби во здравствениот систем ја потенцираат потребата од пристапување кон итни мерки со цел да се спречи колапсот на јавниот здравствен систем. Во овој извештај се настојува да се укаже и да се идентификуваат неколку мерки кои, иако се составен дел од програмата на Владата на Република Македонија, во изминатиот период беа подзаборавени. Крајната цел на тие мерки е да го реориентираат системот од сегашната состојба на одржување на социјалната положба на вработените во здравството, кон систем со примарна ориентација кон зголемување на обемот, видот, како и квалитетот на здравствените услуги. Во тој контекст, потребно е да се разграничи кои се социјалните прашања кои моментно ги третира здравствениот систем (како на пример, прекумерна вработеност или појава на невработеност како резултат на евентуална идна приватизација, или пак намален обем на работа во одредени установи) и здравството да се насочи исклучително кон третман на здравствени прашања и проблематики.

## **8.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период – можности и ризици**

### **8.2.1. Потребна од продолжување со реформите во примарниот сектор**

Владата на Република Македонија во 2006 година мошне успешно и одлучно ја реализираше приватизацијата на медицинскиот персонал кој работи во примарното здравство (здравствените домови), додека непотребно ја одложи приватизацијата на прекубројната администрација што ги опслужуваше, пред сè, медицинските работници во здравствените домови. Додека здравствениот персонал беше присилен да заработува во зависност од бројот на пациентите, сосема непотребно се заштити администрацијата која е предимензионирана и дополнително не им ги нуди на пациентите потребните услуги.

Понатаму, се одложи приватизацијата на специјалистичките служби (очни лекари, рентген, лаборатории, интерна медицина и др.) што работат во здравствените домови, со што се направи лоша услуга на тој медицински персонал од причини што во меѓувреме приватниот специјалистички сектор презеде голем процент од пациентите. Со оглед на постојната економска криза и намалениот обем на средства што пристигнуваат во здравствениот систем, неопходно е Владата на РМ да превземе мерки со кои ќе ја зголеми ефикасноста на системот и воедно ќе ги намали трошоците на работењето. Таквите мерки се политички непопуларни што веројатно е причина зошто сите досегашни влади го одложуваа решавањето на соодветните проблеми. Сепак, активностите што Владата на РМ планира да ги преземе во следниот период би требало да го трасираат патот на здравствениот систем за следните 10-20 години.

Согласно погоре изнесеното, во насока на поенергично спроведување мерки што ќе му овозможат на здравствениот систем да ја оствари неговата примарна цел - унапредување, одржување и реставрирање на здравствената состојба на населението, без притоа тоа да биде изложено на големи финансиски трошоци, се чини дека Министерството за здравство и Владата на РМ би требало да размислат за донесување на некои од следните мерки:

- Потребно е Министерството за здравство да формира тим за развој на критериуми за финализирање на приватизацијата во здравствените домови;
- Да се изврши приватизација на специјалистичките служби која би опфатила 1.221 вработени од кои, 403 доктори и 818 медицински сестри (според одредбите на член 200 к, став 3 од Законот за здравствена заштита). Таа мерка, ако биде внимателно испланирана и спроведена, треба да се реализира до крајот на 2010 година;
- Министерството за здравство е потребно да ги дефинира состојбите со Итната медицинска помош што е составен дел од Здравствените домови и тоа во насока што точно работи Итната медицинска помош и кои се потребните решенија за зголемување на нејзината ефикасност. Сегашниот систем е составен од 659 тимови со 623 лекари и 1048 медицински сестри или 1.716 здравствени работници (состојба на 1.1.2007 година);
- Потребно е Министерството за здравство да ги дефинира состојбите со патронажните служби, да изготви студија на одржливост на сегашниот систем и за потребата од вршење соодветни промени (од правен, економски и медицински аспект). Партонажните служби, во моментот се голем трошок за примарното здравство, а во исто време не е доволно јасно колку и какви услуги тие произведуваат;
- Најбитна мерка што е потребно да се спроведе во кус временски период е целосна приватизација на административниот персонал кој работи во здравствените домови преку развој на критериуми во насока на тоа колкав е бројот на административни работници што ќе продолжат да работат под државна јурисдикција.

Предложениот сет мерки има свои политички импликации. За да се ублажат последиците од таквите трансформациски чекори, потребно е да се испланираат и финансиски да се предвидат:

- социјални пакети за персоналот кој доброволно ќе замине од ЈЗУ (на пример, за секоја година поминат стаж во здравствен дом да се платат по 10.000 денари отпремнина и тоа само за тие што работеле повеќе од 10 или 15 години);
- да се дефинираат поттикнувања за формулирање на приватни фирми за чистачи, возачи, хаусмајстори, и сл;
- да се преземат мерки за физичко намалување на просторот во здравствените домови и негово отуѓување по пат на приватизација за вршење други дејности. Преобемната инфраструктурата што ја имаат денешните здравствени домови чини многу пари и во моментот таа нема никаква функција;

- Дел од тие простори можат да се изнајмат, додека друг дел може да се продадат или пренаменат со цел зголемување на нивната ефикасност и намалување на трошоците за нивно одржување.

Спроведувањето на тие мерки би овозможило заштеда до 1 милијарда денари на годишно ниво во примарното здравство и остварување дополнителни средства од приватизацијата на вишокот на инфраструктура во здравствените домови.

### **8.2.2 Болнички здравствени услуги**

Со оглед на фактот што рецесијата и одложувањето на дел од планираните реформи силно го погоди болничкиот сектор во РМ, вториот пакет мерки што се препорачува за донесување се однесува на секундарното, односно на болничкото ниво. Големите трошоци што ги прават општите болници не кореспондираат со обемот и видот на услуги што тие му ги нудат на населението. Од тие причини, се предлага рационализација на здравствената инфраструктура во следната насока:

- формирање на 10 општи болници, вклучувајќи 3 регионални центри (Штип, Битола, Тетово) со организиран систем за комуникација помеѓу болниците. Најдолгото време за транспорт на пациентите помеѓу местото на живеење и болницата не треба да биде повеќе од 1 час;
- 5 помали болници (во Кочани, Кавадарци, Кичево, Струга, Дебар) ќе биде потребно да се вмрежат во рамките на еден менаџмент на поголемите регионални болници. Така, болницата во Кочани би требало инфраструктурно да се рационализира со задржување на најнеопходните одделенија во тој град, додека сите останати хируршки интервенции да се пренесат во Штип;
- пожелно е болниците во Струга, Кичево и Охрид да се обединат под еден менаџмент, со јасно дефинирана специјализација на хируршките одделенија во секоја од тие болници;
- неопходно е да се рационализира персоналот и да се направат соодветни заштеди во инфраструктурата на објектите;
- болницата во Дебар треба да се рационализира и да се сведе на мал ефикасен здравствен центар за ограничени специјалистички и дневно - хируршки интервенции.

Вишокот на персонал, кој би произлегол од така организираниот систем, ќе треба да се исплати со отпремнини слично како и во примарното здравство со по 10.000 денари за година поминат стаж и тоа за лицата што имаат работено најмалку 15 години во соодветната здравствена установа. За да се спроведат тие мерки, потребно е да се направи студија за секоја болница одделно, како и студија за одржливост на регионалните центри.

### **8.2.3 Здравствено осигурување и финансиска одржливост**

Денешната финансиска стабилност на Фондот за здравствено осигурување е ставена под значителен ризик. Намалениот прилив на средства, надополнет со зголемениот број осигуреници, обемиот пакет на здравствени услуги, како и со сè

поголемиот број новоформирани приватни здравствени установи, ги зголемуваат неговите трошоци.

Со претходно коментираната одлука на Уставниот суд на РМ, со која се оневозможува ФЗОМ да склучува договори со давателите на здравствени услуги, практично се поткопа основниот темел на организација на социјалните здравствени системи, а тоа е контрактирањето, односно процесот на склучување договори помеѓу фондовите за здравствено осигурување и давателите на здравствените услуги (болници, специјалистички ординации, поликлиники, лекари...).

Контрактирањето во практиката претставува клучен механизам и главен инструмент со кој фондот за здравствено осигурување може да се соочи со феноменот на несиметричните информации што се карактеристични за здравствените системи. За да се заштити од поттикнувањето на прекумерен број услуги, а со цел да го гарантира нивниот квалитет и да може да се планираат видот и обемот на услугите, ФЗОМ, како заштитен механизам, е присилен да склучува договори со давателите на здравствените услуги. На тој начин, Фондот постигнува повеќе цели, како на пример: ги поврзува постојните финансиски ресурси (буџетот на Фондот) со очекуваниот број здравствени услуги што треба да се купат. Понатаму, преку договорите Фондот ги утврдува одговорностите и обврските што ги имаат давателите на здравствени услуги, при што ја зголемува нивната отчетност и контрола. Дополнително, преку склучувањето договори Фондот има можност да го насочи производството на здравствени услуги во правец што навистина им е потребен на корисниците на тие услуги.

За да се остварат тие цели, голем број држави во кој здравствените системи се организирани по социјален модел слично како во Република Македонија, на Фондовите им дозволуваат да вршат селективно склучување договори со давателите на здравствени услуги. Селективното склучување на договори ја зголемува моќта на купувачот на тие услуги, во смисла што на тој начин Фондот може да ја постигне најниската цена за најдобриот квалитет на услугите што се нуди на здравствениот пазар. Големата куповна моќ што ја има Фондот му овозможува во преговарањето со снабдувачите да ги постигне најниските цени за највисокиот квалитет. Таа битна компонента во здравството се вика стратешко купување на услуги (стоки) преку преговарање. Тој елемент е составен дел и на македонскиот Закон за здравствено осигурување. Преку процесот на стратешко купување, Фондот имаше за цел да ги оствари поставените цели во најдобар интерес на осигурениците и да ги задоволи нивните здравствени потреби.

Меѓутоа, со спомнатата одлука на Уставниот суд на РМ, Фондот повеќе ја нема можноста за селективно склучување договори, со што тој повеќе не може да биде стратешки купувач на услуги, туку ќе биде пасивен плаќач на услуги. Со оглед на фактот дека една од главните цели на програмата на Владата на РМ е воспоставување сигурен, ефикасен и праведен здравствен систем, во чија функција ФЗОМ требаше да се трансформира во стратешки купувач на услуги, одлуката на Уставниот Суд има директни импликации врз тоа како Владата на РМ ќе ги постигне утврдените цели. Фондот повеќе нема да може да го контролира влезот на нови здравствени установи во здравствениот систем, бидејќи ќе биде присилен да им плати на сите кои ќе побараат рефундирање на средствата независно од тоа каде ги добивале (земале) здравствените услуги.

Таа новонастаната состојба ќе има долгорочни последици врз финансиската стабилност на здравствениот систем, а воедно ќе го стави под знак прашалник и досегашниот систем на социјално здравствено осигурување. Една од алтернативните што Владата на РМ би можела да ја разгледа е конвертирање на здравствениот систем од социјален (финансиран преку придонеси), кон даночен систем (финансиран преку општи даноци).

#### **8.2.4 Основен пакет на услуги и партиципација**

Финансиската одржливост на здравствениот систем е директно поврзана со редуција на пакетот на основни услуги. Големиот финансиски ризик со кој е соочен здравствениот систем го присилува Министерството за здравство итно да преземе мерки за отстранување на одредени услуги, како што се укинување на паричните додатоци и нивно префрлување во други сектори, како и воведување на нов систем на партиципација.

Досега се водеа многу дискусии и несогласувања за тоа кои услуги е потребно да се стават на т.н негативна листа на услуги. Главните предлози се однесуваа на регионалните искуства каде има целосно префрлување на стоматологијата за лицата над 18 години во приватниот сектор, укинување на можноста за лекување во странство и слично.

Сепак, суштината на сите предлози треба да е втемелена во дефинирање јасни критериуми за тоа кои услуги можат да влезат на т.н негативна листа. Така на пример, во предвид може да се земат сите услуги што не се од витално значење. Со други зборови, нивното исфрлање од пакетот на услуги да не го загрозува животот на пациентите.

Во делот на партиципацијата Министерството за здравство е потребно да го поедностави сегашниот систем преку воведување рамна стапка на партиципација за добивање услуги во специјалистичките служби и во болниците преку наплата на фиксна цена по ден за престој во болница. Министерството за здравство има разработено неколку сценарија кои е потребно дополнително да се разгледаат и после тоа да се донесе соодветна одлука.

При евентуална реализација на најскапото, трето сценарио, според кое пациентите би требало да плаќаат по 200 денари за партиципација при преглед кај доктори-специјалисти и по 250 денари по болнички ден, би можело да се соберат околу 2,7 милијарди денари што е за шестпати повеќе отколку во сегашните услови. Новиот систем на партиципација би предвидел и заштитни мерки за децата до 18 години и за осетливите групи на граѓани. Вкупниот трошок за населението, кога ќе се соберат средствата кои би се заштедиле од новата негативна листа и со реализација на новиот систем за партиципација, би требало да изнесува 25-30% од вкупните трошоци во здравството. Денес учеството на приватната потрошувачка на населението е значително поголемо од тој износ.

#### **8.3 Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Како резултат на големите финансиски проблеми и одливот на високо стручен медицински персонал од јавното кон приватното здравство, во периодот на

известувањето Министерството за здравство беше повеќе ориентирано кон санирање на последиците, отколку кон реализација на програмските определби. Негативните последици го присилија Министерството за здравство да реагира повеќе ретроактивно што услови намалување на бројот на иницијативи со кои тоа министерство се карактеризираше во изминатиот период.

Таков беше случајот со реакцијата на Министерството за здравство по спомнатата одлука на Уставниот суд на РМ. Со цел да го спречи неконтролираниот одлив на пациенти во приватното здравство, Министерството предложи матичните лекари да ги препраќаат пациентите само во јавните здравствени установи. Со тој предлог матичните лекари не би требало да можат по барање на пациентот да издадат упат за лекување во приватна установа, затоа што таа установа нема договор со ФЗОМ. На тој начин, документацијата на пациентите не би била комплетна и парите на пациентот нема да му бидат рефундирани.

Стручна оценка е дека таквата мерка на ограничување нема да биде функционална и нема да може да го спречи одливот на пациенти во приватното здравство. Понатаму, таквата мерка е неправедна како за пациентите, така и за матичните лекари и може да резултира со бројни конфликти. Најпосле, таквата мерка претставува ризик за зголемување на недовербата на граѓаните во јавниот здравствен систем. Постои и ризик матичните лекари да не ја почитуваат обврската да ги праќаат пациентите во јавните здравствени установи, што ќе се одрази лошо на кредибилитетот на одлуките кои ги носи Министерството за здравство. Сите матични лекари се приватни и нивната основна цел е да ги почитуваат правата и изборот на своите пациенти. Со таквите мерки товарот на проблемите што настана после една дискутабилна одлука на Уставниот суд на РМ, само се пренесува кај матичните лекари.

Поради тоа, се наметнува потребата Министерството за здравство да изнајде нови механизми за соочување со последиците од таа одлука. Сепак, негова главна преокупација во претстојниот период треба да биде подобрување на квалитетот на услугите во јавното здравство, преку зголемување на ефикасноста и намалување на бројните непотребни трошоци што го оптоваруваат здравствениот систем на Република Македонија.

## **9. Земјоделство**

### **9.1. Планирани и (не) спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето**

Во извештајниот период Владата на РМ ги донесе следните позначајни мерки и активности во одделни области на земјоделството:

#### **а) Финансиска поддршка во вид на субвенции за земјоделството**

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 таа програма, за 2008 година беа обезбедени 45 милиони евра, а за 2009 година 70 милиони евра. За 2010 се предвидени 100 милиони евра. Тоа е огромен чекор напред во давањето финансиска поддршка на земјоделците и на компаниите што се занимаваат со земјоделство. Оттаму произлегува и предизвикот за сите нив околу наоѓањето начини и механизми за распределба на тие средства.

Според информациите од Платежната агенција, до крајот на 2009 година (еден месец пред истекување на рокот за аплицирање) биле исплатени 84 отсто или 58,8 милиони евра од предвидените 70 милиони евра за 2009 година. До заклучувањето на овој извештај не беа соопштени информации за тоа дали во текот на јануари 2010 година биле распределени останатите 11,2 милиони евра.

#### **б) Кредитирање преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд**

Важна улога за унапредување на работата на индивидуалните земјоделци, како и на малите и средни претпријатија чија основна дејност е преработка и извоз на земјоделски производи, има Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд (ЗКДФ) преку кого тие можат да добијат соодветни кредити. Во зависност од целната група на кредитокорисниците, постојат три категории на кредити. Првата категорија е резервирана за кредити за примарно земјоделско производство кои се одобруваат во износ најмногу до 100.000 евра. Потоа, се одобруваат кредити за преработка на земјоделски производи што се лимитирани до 500.000 евра, освен за мелничките капацитети каде што лимитот е до 200.000 евра. Последната категорија се однесува на кредити за стопанствата што се занимаваат со извоз на земјоделски производи со максимален износ до 200.000 евра.

Одобрувањето на тие кредити се врши со посредство на НЛБ Тутунска банка АД Скопје, Инвест банка АД Скопје, Комерцијална банка АД Скопје, Стопанска банка АД Битола, Стартер банка АД Куманово, Стопанска банка АД Скопје и Уни банка АД Скопје. Каматите на одобрените кредити изнесуваат 4 отсто годишно за производители на земјоделски производи и 5 проценти за тие што се занимаваат со преработка и извоз на земјоделски производи. Ако кредитот се одобрува со посредство на некоја штедилница, каматата е повисока за еден процентен поен од претходно наведените.

#### **в) Земјишна политика**

Процесот на доделување земјиште и склучување соодветни договори продолжи и во 2009 година. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) е институцијата одговорна за креирање и спроведување на таквата земјишна политика. Според расположливите податоци, од јануари до септември 2009 година се склучени вкупно 486 договори за вкупна површина за користење од околу 117.388 хектари. Контролата на земјоделската инспекција покажува дека, речиси, половина од договорите не се почитуваат, поради што инспекторатот доставил 181 предлог за раскинување договор, со вкупна површина од 35.762 хектари или една третина од вкупното земјиште што е дадено под закуп. Од тоа може да се заклучи дека се направени бројни пропусти и грешки при склучувањето на договорите, поради што е предложено и е спроведено раскинувања на голем дел од нив.

Со таа распределба, поранешните земјоделски комбинати добиле на користење земјиште со површина од 87.968 хектари, за што потпишале 98 договори, додека преку оглас се распределени 29.407 хектари на 388 корисници.

Согласно новите законски правила, правните лица што ќе узурпираат земјоделско земјиште ќе бидат казнети со 10.000-20.000 евра, а физичките лица со 3.000-6.000 евра. Се предвидуваат и казни за сите на кои им е раскинат договорот, а кои не го враќаат земјиштето во владение на државата.

#### **г) Подобрување на земјишната структура и на квалитетот на македонското земјоделско стопанство**

Според програмата на Владата на РМ за периодот 2008-2012 година, потребно е да се изврши концентрација (окупнување) на земјоделските парцели и модернизација на домашниот агробизнис. Некои позначајни мерки за забрзување на таа активност во периодот на известување не се направени.

Системот за евиденција на земјишни парцели требаше да се прошири од пилот општините и да се воспостави на целата територија на земјата. Единствениот регистар на земјоделски стопанства тековно се обновува, а во исто време се врши интегрирање и на останатите регистри во рамките на МЗШВ: Системот за идентификација и регистрација на животни, Регистарот на лозови насади и Системот за идентификација и регистрација на земјишни парцели. Сеуште не е донесен Закон за квалитет на земјоделски производи, но неговата подготовка е во напредната фаза.

#### **д) Подобрување на приходите на земјоделските производители**

Програмата за финансиска поддршка во земјоделството за 2009 година беше објавена во октомври 2009 година. Со неа се нуди финансиска поддршка за индустриски градинарски култури што им се продадени на преработувачки капацитети, за произведено и продадено грозје во регистрирани домашни винарски визби, за домашно производство на сертифициран семенски и саден материјал, за произведено и продадено млеко во периодот од мај до септември 2009 година и за

одгледани и продадени говеда. Со мерките за финансиска поддршка се опфатени и гоеници и кокошки во регистрирани кланични капацитети, добиено теле по пат на вештачко осеменување, набавени приплодни грла говеда, овци, кози и свињи, произведени еднодневни бројлерски пилиња и јајценосни хибриди и за набавка на матици и подигање нови површини со медоносна флора. Крајниот рок за поднесување барања за мерките од сточарското производство беше 25 октомври, а за растителното до 5 ноември 2009 година. Исплатата на средствата ќе се врши преку Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој по завршување на постапката. До затворањето на овој извештај не беа расположливи информации за реализација на таа активност. Во периодот на известувањето се изврши и исплатата на тутунарите. Во 2009 година е зголемен бројот на лиценцираните компании за откуп на тутунот, што започна порано по барање на тутунопроизводителите. Субвенцијата од 60 денари по килограм навреме се исплатува. Во тој дел директните мерки за поддршка (субвенциите) се остваруваат според планираната динамика, но заостануваат резултатите од мерките за зголемена конкурентност (поголем принос, пониски трошоци и подобар квалитет и маркетинг) и за промени во досегашните шеми на производство со интензивни и попрофитабилни култури. Проблемите со откупот на јаболката и грозјето и натаму се присутни. Во 2009 година не беше реализирана индиректна поддршка на земјоделството (поттикнување иновации, научни истражувања, здружување на производители и организирање различни агроманифестации). На повеќе од двесте апликации не беше одговорено од страна на МЗШВ и не се знае што ќе се случи со предвидените средства за тие намени.

#### **г) Подобрување на пласманот и маркетингот на земјоделските производи**

Во функција на подобрување на пласманот и маркетингот на земјоделски производи требаше да биде изградбата на соодветни откупни центри и тоа со влегување на странски капитал. Меѓутоа, поради дејството на економската криза, хрватски “Агрокор“, веројатно привремено, се воздржа од поинтензивно вложување средства за изградба на такви, претходно планирани центри во Република Македонија. Според расположливите информации, во периодот на известувањето “Агрокор“ инвестирал, единствено, во винарската визба “Визба“ од Валандово и тоа околу 500 илјади евра.

Формираното мешовито акционерско друштво “Агриленд“ за откуп и извоз на земјоделски производи, во соработка со израелската компанија “Соли“, требаше да почне со работа во текот на 2008 година, но и до периодот на известувањето тоа не се случи.

Со цел надминување на кризата на неоткупените домати, преработувачките капацитети во ноември 2009 година го откупуваа вишокот консумни домати на пазарот по цена од 3,5 денари за килограм, а не по шест колку што тие плаќаат за индустриските домати. Ценовната разлика ја покри државата што, како мерка, го ублажи не само проблемот на откупот на домати, туку и ги ублажи и останатите проблеми на пласманот на земјоделски производи што служат како суровина за преработувачката индустрија.

#### **е) Зајакнување на организациите на земјоделци**

И во текот на овој извештаен период не беше многу сторено на планот на создавање организации што треба да бидат способни да обезбедат широк обем на услуги за своите членови во насока на подобрување на нивните производствени технологии, раководењето, набавката на репроматеријали, пакувањето, сортирањето, калибрирањето, транспортот, кредитирањето, давањето или користењето информации, вршењето маркетинг и слично.

#### **ж) Оптимална употреба и управување со природните ресурси на еколошки оддржлив начин**

Нема расположливи информации за случувањата во таа сфера во периодот на известувањето, освен најавата на Предлог - Законот за органско земјоделство, чие прво читање помина пред собраниската Комисија за земјоделство во октомври 2009 година. Тој Закон предвидува парични казни до 3.000 евра за манипулации при етикетањето на органските производи и забрана за вршење на дејноста. Со тие законски измени РМ станува прва земја во регионот што ќе го регулира органското производство со законско решение адаптирано кон најновото европско законодавство.

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

Во периодот на известување нема информации за реализирани активности во таа област.

#### **с) Интегрирана политика на рурален развој**

Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој за 2009 година претставува дистрибуција на буџетски средства од околу 7 милиони евра за реализација на мерки што се пропишани со Уредбата на Владата со која се предвидуваат мерки за рурален развој и услови за финансирање што треба да ги исполнат корисниците на средствата, ако сакаат да се квалификуваат за добивање на тој вид на поддршка. Покрај националната програма, актуелна стана и програмата ИПАРД. Во анализираниот период беше одобрена акредитација на Платежната агенција, односно на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој – АФПЗРР (која ќе ги администрира и мерките за директна помош, односно директните плаќања). Конкурсот за користење на средства од програмата ИПАРД беше објавен во декември 2009 година. Се работи за средства во износ од 24 милиони и 320 илјади евра. Интересот за искористување на тие средства е голем. Земјоделците и компаниите интензивно изготвуваат бизнис-планови, но тие имаат проблеми во обезбедувањето на потребната документација за аплицирање, затоа што земјоделците сè уште не се добро информирани во таа насока.

## **9.2. Можни ризици од (не) спроведување или од недоволно квалитетното спроведување на активностите**

За да има услови за 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. Пред да се преземат идни чекори на тој план, потребно е да се направи посериозна анализа на конкретната активност. На пример, нереализирањето на програмата за индиректна поддршка во 2009 година, ќе се провлекува како проблем во 2010 и понатаму.

Неинвестирањето во човечки капацитети, во знаење, наука и во нивен развој можат на подолг рок да го вратат назад македонското земјоделство и покрај обилното финансиско поддржување на тој сектор од македонската економија.

## **9.3. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Генерално, може да се заклучи дека во периодот октомври 2009 – јануари 2010 година во земјоделството се случуваа настани што немаат некој клучен потстрек за напредок во таа област. Акредитацијата на Платежната агенција е можеби најзначајната активност во тој период.

Треба да се искористат воочените слабости и проблемите што претходно беа напоменати и во идниот период да се работи на нивно надминување. Примерот со стихијното производство на некои значајни култури (индустриски домати, грозје, јаболко) не може да се решава парцијално и со вклучување на државата во откупот или со субвенционирање, затоа што земјоделците ќе продолжат да произведуваат производи со неконкурентни цени.

## **10. Транспорт и градежништво**

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

#### **10.1.1. Градежништво**

Активностите на Владата во областа на градежништвото во набљудуваниот период беа распределени во неколку подрачја.

##### **а) Патишта**

Позначајни програмски активности и мерки што ги презеде Владата на РМ во областа на изградбата и одржувањето на патиштата во периодот на мониторирање се:

- Во соработка со РСБСП, Владата на РМ формира Координативно тело составено од 11 членови на највисоко ниво за изготвување Акционен план за спроведување на обврските произлезени од Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата (2009-2014);

- Усвоена е Годишна програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта во РМ за 2010 година;

- Усвоена е Годишна програма за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта во РМ за 2010 година. Вредноста на издвоените средства за одржување и заштита на државните патишта (автопат, магистрални и регионални), веќе четврта година по ред не е променета и изнесува повеќе од скромни 970 милиони денари (околу 15,8 милиони евра);

- Стапија во сила измените на Законот за јавни патишта, со кои се укинува наплатата на надоместок за патна такса за возилата регистрирани надвор од Република Македонија. Со тие измени се врши хармонизација на Законот за јавни патишта со европското законодавство, односно се имплементира Директивата на Европската комисија број 1999/62/ЕЦ;

- Министерството за транспорт и врски (МТВ) објави повик во печатените домашни и странски медиуми, со кој бара концесионери за два пакета патишта во Македонија - за претквалификациска фаза. Концесијата се однесува на изградба, реконструкција, одржување, наплата на патарина и користење на патиштата за период од 35 години;

- Донесен е Правилник за техничките елементи за изградба и реконструкција на јавните патишта и на објектите на патот;

- МТВ донесе Уредба за утврдување на критериумите за категоризација на јавните патишта и нивните ознаки;

- Државниот инспекторат за транспорт, во периодот од ноември 2009 до февруари 2010 година изврши 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 откри и казни вкупно 101 лице што сториле прекршок.

## **б) Железница**

Во рамки на дејноста на ЈП „МЖ - Инфраструктура“ во завршна фаза се неколку проекти:

- Реализација на проектот за воведување на телекоманда на железничкиот сообраќај на пругата од Табановце до Гевгелија – (Коридор 10). Овој проект се очекува официјално да биде пуштен во функција во текот на април 2010 година);
- Изработка на главниот проект за трасата од Крива Паланка до границата со Република Бугарија, односно на источниот дел од Коридорот 8;
- На западниот дел од Коридорот 8 во тек е изработка на идеен проект за трасата од Кичево до границата со Република Албанија, кој треба да заврши до крајот на првото полугодие од 2010 година;
- Во тек е изработка на техничка документација за уште три нови патни премини на пругата Скопје - Тетово, со цел зголемување на безбедноста во железничкиот сообраќај.

Во соработка со Светска Банка, тековно се одвиваат проекти за реорганизација и модернизација на ЈП „МЖ - Транспорт“ АД:

- Воведување на електронска наплата на возни билети во патничкиот сообраќај;
- Набавка на 36 нови плато вагони (проектот е во фаза на реализација, со рок на завршување август 2010 година);
- Модернизација на четири дизел-електро маневарски локомотиви (проектот е во фаза на реализација, со рок на завршување до април 2010 година).

## **в) Просторно и урбанистичко планирање**

Во насока на подобрување на условите за работа во градежништвото и негова заштита од неповолните влијанија на светската економска криза, донесени се следните поважни мерки и активности:

- Во Собранието на РМ изгласан е нов Закон за градење;
- МТВ донесе повеќе подзаконски акти што се произлезени од Законот за градење, со кои се се регулираат постапките за издавање, односно одземање на соодветните овластувања и лиценци кои произлегуваат од Законот за градење и се регулира висината на надоместокот за нивно добивање;
- Во последните месеци од 2009 година, МТВ понуди на продажба (во македонските и странски медиуми - „Фајненшл тајмс“), повеќе илјади квадратни метри државно земјиште на атрактивни локации во повеќе градови во земјава, со цел на нив да се изградат хотели, катни гаражи, повеќекатници, голф терени и мини гратчиња. Ако лицитациите бидат успешни во првиот обид, а имајќи ги предвид и роковите за уплатување на парите и за потпишување на договорите за отуѓување на земјиштето, првите камен-темелници можат да се очекуваат најдоцна до почетокот на пролетта 2010 година;
- Во континуитет се одвива проектот за изградба на станови во сопственост на Република Македонија. Извршена е електронска распределба на 102

социјални станови, лоцирани во населбата Јурија во скопската општина Ѓорче Петров;

- Реформите во АКН со цел подобрување на ефикасноста во работењето и зголемување на нивото на услугите на корисниците продолжуваат. Со заем во износ од 10,3 милиони евра добиен од Светска Банка, поддржан е Проектот „Катастар на недвижности и регистрација“. Имплементацијата на проектот започна во 2005 година и се планира да заврши до 31 мај 2010. Процентот на воспоставен катастар на недвижности на територија на РМ, како една од главните цели на тој проект, заклучно со јануари 2010 година изнесува 96,22%;

- Еден од најзначајните проблеми, кој во голема мерка влијаеше на ефикасноста на работата на АКН, односно на нејзините одделенија, беше бројот на нерешени предмети. Моментната состојба на останати нерешени од вкупно 2.862 предмети, повеќе не се смета за сериозен проблем и недостаток во работењето на АКН;

- Шведската агенција за меѓународна соработка ја продолжи поддршката на АКН во следниот период од 3 години во реализација на проектот „Зажакнување на капацитетите на АКН во имплементација на Стратешкиот план на АКН 2009-2013“, со средства во износ од 2,6 милиони евра. Имплементацијата на проектот започна на 1 ноември 2009 година;
- Извршена е набавка на ИТ опрема, како и комплетно реновирање и опремување на тренинг центарот на АКН;
- АКН изврши поефтинување на катастарските услуги за граѓаните и компаниите во износ од 10 до 72 отсто на надоместоците за најчесто бараните услуги за запишување во катастарот на недвижен имот за издавање податоци за правни и физички лица.

### **10.1.2. Транспорт**

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

- Во последните три месеци од 2009 забележан е минимален пораст во бројот на превезени патници на аеродромите во РМ од 0,8%, додека при карго превозот забележан е пад од 5,6% во однос на остварените големини во 2008 година. Ако се споредат вкупните резултати остварени во двете години, се доаѓа до заклучокот дека има пад на бројот на превезени патници од 8,1%, додека падот во карго превозот (стока и пошта) изнесува 13,1%. Дестинации во кои македонските граѓани најчесто патуваат се: Виена (13,8%), Истанбул (13,5%), Будимпешта (11,2%) и Љубљана (10,5%) и др.

- Избраната компанија „ТАВ“ од Република Турција која ќе управува со аеродромите во Република Македонија за период на концесија од 20 години, по неколку пролонгирања за почеток на инвестицијата најјави дека од 1 март 2010 година ќе започне со инвестицијата. Сепак, според најавите, ќе се пролонгира почетокот на работите за изградба на новиот карго-аеродром во Штип.

### **10.1.3. Телекомуникации**

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

- АЕК распиша нов тендер за доделување на одобрение за користење на радиофреквенции за UMTS стандард (3G) во мобилната телефонија и почна со анализа на пазарите со цел овозможување на појава на виртуелни мобилни оператори;

- Операторот на дигиталната телевизија ги исполни условите од тендерската документација, почна со комерцијална работа и бележи значителен пораст на претплатничката база;

- Се направија измени на планот на распределба на радиофреквенциите во РМ во насока на усогласување со европските регулативи од таа област.

### **10.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведено во анализираниот период**

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 Република Македонија за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата;

- Пролонгирани се роковите од акцискиот план за трансформација на ЈП „Македонијапат“ - Скопје до почетокот на јуни 2010. Според првичните предвидувања, сите активности требаше да бидат завршени до 1 септември 2009 година и да се изврши упис на двете нови акционерски друштва во Централниот регистар/;

- Доцни отпочнувањето на проектот за воведување интегриран електронски систем за наплата на патарина, односно осовременување и подобрување на наплатата на патарина и наплатната служба (овој проект, кој се реализира во соработка со Светска банка и треба да придонесе за осовременување на системот и подобрување на ефикасноста во работењето, според програмата на МТВ требаше да биде реализиран во 2007 година) што, меѓу другото, ќе придонесе и за намалување на корупцијата;

- Пролонгирано е финализирањето на проектот за воведување електронска наплата на билети во железничкиот патнички сообраќај.

### **10.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите**

Како потенцијални чинители, кои во следниот период би влијаеле на можните ризици на владините реформи и проекти во оваа област, поединечно или во содејство на неколку од нив, би можеле да бидат:

- Доцнење на некои реформи и пролонгирање на рокот за имплементација на планираните активности, што може да доведе до предизвикување извесен застој или одолжување на спроведувањето на предвидените реформи;

- Неконзистентност во настојувањата за вршење реформи и реализација на некои проекти;

- Амбициозни планови и куси временски рокови за реализација на планираните активности, што може да доведе до делумна или некавалитетна имплементација на планираните активности;

- Неконсултирање или немање доволно јавна расправа со македонската стручна јавност за определени прашања и проекти од соодветните области;

- Резистентност кон реформите во институциите каде се предвидени реформи со евентуално намалување на бројот на вработените;

- Пројавени политички спротивставености со можно политичко опструирање на реформите.

- Ограничени финансиски ресурси, како и несоодветни стручни капацитети во некои институции, кои можат да бидат причина што ќе го попречи или ќе влијае на реализирањето на планираните проекти;

#### **10.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Во изминатите три години градежништвото беше во подем, но во 2009 година се покажа дека глобалната рецесија силно ќе влијае на таа стопанска гранка. Градежните компании, речиси, немаа работа во странство, но тоа донекаде го компензираа со новоотворените проекти на домашниот пазар, каде државата се јави како најголем инвеститор.

Најголем дел од работата на градежниците на странските пазари е стопирана, додека на домашниот пазар е намалено нивото на инвестиции во градежни проекти, особено во изградбата на згради (станови и деловен простор). Намалената активност најдобро може да се согледа од намаленото производство на градежни материјали (на пример, во Цементарницата „Усје“ во 2009 година имаше намалување на продажбата за 15%, во „Кнауф-Радика“ за 23% итн.). Според раководителите на деловните субјекти од областа на градежништвото, економската состојба во третиот квартал од 2009 година била оценета како најнеповолна дотогаш. Очекувањата на градежниците за бројот на вработени во претстојниот период се песимистички. Оценката за сегашната состојба со порачки е најнеповолна во споредба со кој било квартал од претходните 2 години, а бројната состојба и квалитетот на механизацијата и натаму се незадоволителни и под нормалата. Во декември 2009 година издадени се 303 одобрености за градба или за 18,5 проценти помалку во однос на декември 2008 година, што говори во прилог на претходно изнесеното. Од вкупниот број издадени одобрености за градење, 221 се наменети за објекти од високоградба, 25 од нискоградба и 57 за објекти за реконструкција. Според издадените одобрености за градење, предвидената вредност на објектите изнесува 2.916.326.000 денари, што е за 19,7 проценти помалку во однос на декември 2008 година.

Како резултат на новата законска регулатива со која е направена позитивна промена за издавање на градежни лиценци со што се форсира лојална

конкуренција, се оневозможуваат недоволно стручни фирми и фирми со еден вработен да учествуваат на тендери.

Меѓутоа, Законот за градење има и свои недостатоци. Тие, пред сè, се однесуваат на одредбите на член 138, кој е оспорен пред Уставниот суд на Република Македонија. Има и сериозни забелешки од стручната инженерска јавност во поглед на именувањето на Комората (член 102). За избегнување на такви недостатоци, во иднина, треба повеќе да се консултираат и ползуваат искуствата на стручните здруженија.

Согледувајќи ги недостатоците од непримената на предложените мерки со Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата, како и неповолните состојби во безбедноста на сообраќајот (податоците се идентични како во 2008 година: 15.000 сообраќајни незгоди, 1.000 тешко повредени и 160 загинати лица), а со цел да се променат таквите состојби во безбедноста на сообраќајот, Владата на РМ донесе одлука и формира Координативно тело, чија задача е да подготви Акционен план за реализација на Националната стратегија (рок: март 2010 год.), да го следи неговото спроведување и да дава тримесечни извештаи до Владата на РМ за реализираните активности.

Транспортната политика на една земја е комплексна проблематика, која тангира повеќе области од општественото живеење, има широк пристап и овозможува преземање на широк дијапазон на мерки во повеќе области за нејзино подобрување. По периодите на недоволно инвестирање во транспортната инфраструктура, Република Македонија се наоѓа во период кога мора да го стори тоа, во согласност со дефинираната глобална транспортна политика. Притоа, Република Македонија како континентална земја, е неопходно да ги развие своите патишта и железници, како и да посвети внимание на развојот на интегрирани транспортни системи, што ќе придонесе за подобрување на услугите и на мобилноста на населението.

Непостојењето на квалитетен и комплетно изграден СУП, а во рамките на него и на потсистем за управување со коловозите, треба сериозно да ја загрижи државата, затоа што тоа ќе резултира со неадекватно менаџирање и издвојување скромни средства (околу 15,8 милиони евра), за одржување и заштита на јавните патишта (автопатишта, магистрални и регионални), што во Република Македонија е хронична состојба низ целиот период на транзиција. Наменетата сума за таа намена, според некои пресметки, уште во 2002 година требаше да биде двојно поголема. Со континуираното стареење и амортизирање на патната мрежа, како и со зголемувањето на нејзините површини (со изградба на нови патишта), издвоените средства не можат да ги задоволат ниту минималните потреби. Неопходен е радикален пресврт во начинот на управување и одржување на патиштата во Република Македонија во однос на досегашната ретроградна стратегија. Поради својата висока цена на чинење, патиштата се предмет на повеќекритериумски анализи, а носењето стручни одлуки за изградба и одржување на патиштата се врши врз база на перманентно следење на нивната состојбата, како и градење на банка на податоци за нив.

Објавен е тендер за концесии на патиштата, врз база на подготвената студија од консултантска куќа. Тендерот е објавен за две концесии: Источна (со должина од 177,5 km) и Западна (со должина од 196 km), со рок на изградба од 8 години и со рок на концесија од 35 години. Според пресметките, концесионерот за изградба на

тие патишта ќе вложи околу 1 милијарда евра, а може да очекува приход од околу 2,3 милијарди евра. Идниот концесионер, освен од наплата на патна такса – патарина, ќе остварува добивка по повеќе основи и тоа: од надомест за прекумерно користење на пат, вонреден превоз и од надомест на штета што е сторена на патот или на објектите на него. Цената на патарината заеднички ќе ја определуваат Владата на РМ и концесионерот, а Владата на РМ може да му плаќа надомест на концесионерот заради одржување на социјално прифатлива цена.

Изградбата на патишта со концесии, поради своите придобивки, во теоријата изгледа одлично (растување на државните монополи како примарна цел и ослободување буџетски средства како секундарна цел, кои подоцна државата би ги користела за други проекти), но таа има и свои бројни недостатоци, за што говорат примерите низ различни земји во светот (САД, Шпанија, Мексико, земји од Јужна Америка и најпосле во Република Србија), а заеднички им се манифестираните проблеми како што се: драстично помали процени на густина на сообраќај, значително зголемени трошоци, барање дополнителни гаранции од државите, промена на договори и нивно неисполнување, за на крај да следат најпрво медијатори, а потоа и меѓународни арбитражни судови.

Во железницата во завршна фаза е реализацијата на проектот за воведување на Телекоманда на сообраќајот на Коридорот 10, со што ќе се зголеми нивото на безбедност на сообраќајот, а ќе се зголеми и капацитетот на пругата од Табановце до Гевгелија. Во ЈП „МЖ - Инфраструктура“, покрај веќе завршените и предадени во употреба четири целосно автоматизирани патни премини на пругата Скопје-Тетово, во тек е изработка на техничка документација за уште три нови патни премини, со кои безбедноста на железничкиот сообраќај од Скопје до Тетово, може да се каже дека ќе биде на ниво на европските стандарди. Сите наведени активности се во функција на подобрување на железничкиот систем, т.е. зголемување на ефикасноста, подобрување на безбедноста, намалување на трошоците и подобрување на услугите што железницата им ги дава на корисниците.

Сепак, стручна оценка е дека реално потребните вложувања во железницата се неколкукратно поголеми од постојните, ако се сака да се фати приклучок со развојот што е присутен во европските железници, како и да се следат потребите на корисниците на услугата (станува збор за класични пруги за брзина до 160 km/h).

По динамичниот пораст на авиосообраќајот во 2007 и поумерениот во 2008 година, ударот од економската рецесија и делумно влијанието од прекинот на оперирање на домашниот авиопревозник „МАТ“, предизвикаа пад на авиосообраќајот во 2009 год. Од аеродромот „Александар Велики“ во Скопје, беа превезени 559.519 патници, што претставува намалување од 8,1% во однос на 2008 година. На тоа, покрај спомнатите причини, влијаеја визната бариера за македонските граѓани и високите цени на авиобилетите. Но, по укинувањето на визите, стана очигледно дека големо влијание (ако не и пресудно) врз мобилноста на населението има цената на билетите (на пример, повратен авиобилет на релација Скопје-Париз-Скопје чини 300 евра, додека истиот билет на релација: Приштина-Париз-Приштина, чини само 95 евра).

За понуденото државно земјиште на продажба може да се каже дека начинот на кој тоа се врши е транспарентен (за разлика од некои минати времиња кога се вршеше продажба на државно земјиште во „четири очи“), со објава во домашни и

странски реномирани медиуми. Во склоп на тоа земјиште се продава и земјиштето од поранешните касарни во повеќе градови (Струмица, Гевгелија, Дебар и скопската касарна „Илинден“, кои од неодамна им се отстапени на општините), кои се на атрактивни локации во градовите. На сите локации е предвидена изградба на мини гратчиња, комплекси од станбени и деловни згради, образовни и јавни институции, спортски терени и друго.

Единствена забелешка може да се стави на тоа што објавата за продажба на земјиштето не е правовремено поткрепена со урбанистички планови (не биле довршени, односно ќе следат дополнително), како и немањето пресметки колку државата би добила пари, ако парцелите се продадат, барем, по утврдената почетна цена за лицитирање.

Разбирливо е дека преземените реформи, како и реализацијата на планираните проекти не е можно секаде да бидат правовремени и целосни поради повеќе причини, а една од најзначајните е квалитетот и капацитетот на државните институции. Детектирањето на слабостите и нивно адекватно и правовремено отстранување, може да биде чекор во вистинска насока.

## РЕЗИМЕ

Дејствувањето на Владата на РМ во извештајниот период, генерално, беше под постојан притисок на два фактора: светската економска криза и меѓународниот статус на Република Македонија што е поврзан со (не)решавањето на проблемот околу нејзиното име.

Економските субјекти најмногу беа оптоварени со дејството на светската економска криза и на рецесијата што подзасилено почна да се манифестира во разните сфери на живеење и дејствување во земјата. Влошената ликвидност на претпријатијата, нивната намалена доходност, буџетските проблеми и намалувачкото производство се главни карактеристики на состојбите во економијата и во тој период. Сепак, врз основа на заклучните показатели за остварувањата на македонската економија во 2009 година, може да се констатира дека во минатата година таа помина, релативно, помалку повредена во однос на најголемиот дел од земјите во Европа. Тоа е оптимистична најава за постепено излегување на економијата од фазата на рецесија во текот на 2010 година.

Истовремено, дејствувањето на речиси сите институции на власта во анализираниот период беше под силен внатрешен и надворешен притисок за надминување на проблемот околу името на нашата држава што ѝ е наметнато од Република Грција. Тој проблем има продолжено дејство во однос на (не)добивањето датум за преговори на Република Македонија со ЕУ за нејзино зачленување во таа многу битна меѓународна заедница, како и за зачленување на Република Македонија во НАТО алијансата, со продолжени последици врз останатите сфери на општествено-економскиот развој на земјата.

Сето тоа заедно имаше силни реперкусии врз обемот и динамиката на реализирање на планираните програмски активности на Владата на РМ. Сепак, генерално, може да се заклучи дека поголемиот дел од нив се реализираа(т) со несмалено темпо, иако нивните ефекти не се манифестираат во посакуваната големина поради спомнатите причини.

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 во земјата, што доби и меѓународна потврда. Во нормални услови на економско дејствување тоа сигурно ќе резултираше со значајни позитивни промени во економијата. Меѓутоа, натамошното присуство на светската економска криза и опстојувањето на рецесијата во македонската економија, го попречија остварувањето на такви резултати.

Од друга страна, забележлива е и натаму присутната несинхронизираност и дисонантност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за соочување со кризата. Резултат од тоа е намалената ликвидност на претпријатијата и нивна неможност да се соочат со растечките проблеми што произлегуваат од рецесијата. Тоа ја наметнува потребата за идно синхронизирано дејствување на тие две политики што ќе услови побрзо излегување на македонската економија од фазата на рецесија.

Се разбира, на тој пат има бројни ризици и закани. Брзината со која главните надворешно-трговски партнери на Република Македонија ќе излегуваат од

рецесијата, (не)добивањето датум за преговори за членство во ЕУ и (не)влегувањето на Република Македонија во состав на НАТО алијансата, се меѓу позначајните од нив.

Подобриот деловен амбиент во земјата требаше на економските субјекти да им создава услови за попродуктивно дејствување и зголемување на нивната конкурентност на странските пазари. Меѓутоа, сè уште, актуелната светска економска криза, рецесијата во Република Македонија и големите проблеми со кои се соочуваат нејзините најголеми надворешно-трговски партнери условија остварените резултати на надворешно-трговски план да бидат значително помали од очекуваните. Резултат од тоа е значителното намалување на трговијата на Република Македонија со странство. Впечаток е дека и по завршувањето на економската криза, македонската економија ќе продолжи да се соочува со проблеми во **надворешно-трговскиот сектор**. Тие, главно, произлегуваат од неадекватната структурираност на македонската економија. Од една страна, таа е силно увозно зависна од сите аспекти. Од друга страна, домашната економија не е доволно извозно структурирана. Тие слабости ги определуваат можните и потребните идни правци на дејствување на надлежните институции на Република Македонија на тој план.

Во извештајниот период беа спроведени повеќе планирани, но и непланирани активности на Владата на РМ во областите на **трговијата, индустријата и инвестициите**. Тие, првенствено, беа насочени кон подобрување на деловната клима во земјата и создавање услови за зголемување на конкурентската способност на домашните производители, како и за промовирање на инвестициските можности на земјата. И покрај тоа, оценка е дека во текот на цела 2009 година, а тоа значи и во извештајниот период, повеќето од тие активности вродија со малку плод, а некои воопшто не вродија со плод. Основните причини што водат кон таква констатација се наоѓаат во дејството на светската економска криза, која доби соодветна манифестација во рецесија на македонската економија. Истовремено, наследената неадекватна структурираност на домашната економија беше сериозен ограничувачки фактор за остварување позначајни резултати во предметните области. Поради тоа, во претстојниот период ќе биде потребно да се дејствува со несмалено темпо во правец на реализирање на програмските, но и на други активности кои во дадениот момент, ќе се чинат за неопходни, со цел спречување нови удари врз економијата од една, и нејзино оспособување за постепено излегување од фазата на рецесија и поведување по просперитетната фаза од нејзиниот развој, од друга страна. Се чини дека најсилен предизвик на тој пат ќе бидат правецот и начините на идно дејствување на фискалната и монетарната политика, како и можните последици од (не)добивањето датум за почеток на преговори на Република Македонија за нејзино членство во ЕУ, односно (не)добивањето покана за нејзино зачленување во НАТО алијансата.

Во извештајниот период продолжи реализацијата на програмските заложби на Владата на РМ за спроведување активности на полето на **правдата и внатрешните работи**. Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство.

Задоцнетата имплементација на Законот за малолетничка правда се раздвижува со фомирањето на Државен совет за превенција од малолетничко престапништво.

Законот за полиција интензивно се спроведува во практика. Донесен е Законот за внатрешни работи со кој се воведува систем за кариера и заслуги.

Реформата на пенитенцијарниот систем со цел подобрување на условите во казнено – поправните установи и поефикасно извршување на санкциите сеуште не е на задоволително ниво, иако може да се констатира дека таа е ограничена од недостаток на финансиски средства.

Со цел подигање на степенот на јавната и државната безбедност, посебно за спречување на насилничките форми на организиран криминалитет, во претстојниот период треба да се работи на возобновување на работењето на полициските службеници на позорниот и патролниот реон. Анализата на состојбите во извештајниот период упатува на потребата од проширување на капацитетите на информациско - технолошкиот систем за издавање лични исправи на граѓаните на Република Македонија.

Во областа на **надворешната политика**, изминатиот период беше доста динамичен. Се засили дипломатската активност на Владата, министерствата, дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија, во насока на промоција и остварување на интересите на земјата. Беа извршени посети на околу две третини од земјите од ЕУ и беа назначени амбасадори, конзули и економски промотори за повеќе земји.

Владата на Република Македонија на самиот почеток на 2009 година воспостави три клучни приоритети по однос на Европската агенда, и тоа: (1) исполнување на одредниците од страна на Европската комисија за почеток на преговорите за членство, (2) завршување на процесот на либерализација на визниот режим и (3) акредитација на националните институции за раководење со инструментот за предпристапна помош на ЕУ. Сите овие приоритети беа воглавно исполнети, при што се демонстрираше солиден политички дијалог и консензус кога станува збор за евроинтеграциите на Република Македонија. Според сите показатели, се констатира дека земјата во текот на минатата година постигна солиден напредок во реализацијата на воспоставените цели на почетокот на годината. Секако, сеуште постојат големи ризици, предизвици, како и недостатоци, најмногу изразени во подготвеноста и капацитетот на македонската администрација.

Во областа на НАТО интеграциите, доста позитивно е што Република Македонија иако не доби покана за членство, сепак продолжува со реформи во секторот на одбраната, учествува во мисиите на НАТО и засилено се модернизира. Во периодот на известување, Република Македонија по успешното заокружување на 10-тиот циклус, го започна 11-от циклус на Акциониот план за членство во НАТО.

Голем фактор на ризик за Република Македонија, како што и претходно е спомнато, претставува недобивањето на покана за членство НАТО и отпочнување на преговори со ЕУ. Тој фактор влијае на целокупната ситуација во Македонија, како на политички, безбедносен, и уште повеќе, на економски план. Се препорачува да се направат чекори во однос на совладување на овие препреки и ризици, а во исто време да се посвети зголемено внимание на продлабочување и имплементацијата на зацртаните реформи.

Во изминатиот период на анализирање и мониторирање во областа на **образованието**, обемот на анализираните случувања не опфати многу активности.

Сепак, тие што се вклучени, може да се каже дека навистина ја обележија оваа област во анализираниите три месеци.

Она што може да се забележи како прогрес и што беше напоменато и во претходниот извештај, беше доделувањето на бесплатните учебници и што тие не им беа доделени на сите ученици. Во средните училишта, каде што учениците учеа од скрипти, работите почнаа да се движат по нагорна линија.

Зголемувањето на буџетот за потребите на образованието и науката е суштински значајно затоа што со финансирање на проектите ќе се прекине долгиот период на отсуство на финансии во оваа област. Со вакви стимулации Република Македонија ќе ја поттикне научната мисла и можноста науката да придонесе за развојот на земјата. Потребно е да се посветат повеќе време и ресурси за популаризација и поддржување на научната област. Дополнителните ресурси и одделувањето на дел од буџетот за науката ќе допринесе образованието да не биде затворено во границите на универзитетите, туку да биде општо прифатено и да допринесе за вкупен напредок на земјата. Проектите во кои научните работници конкурираат со идеи и програми ја поттикнуваат конкуренцијата, а со тоа и квалитетот на научниот кадар. Овој проект треба да биде и во функција на рамномерен развој на универзитетите и институциите во државата, но и во функција на поддршка на конкурентноста.

Фундаменталните и тековните специфичности на политиките на пазарот на труд, пензиско осигурување и социјална заштита се главните причини што во тие области од **социјалната политика** во континуитет се вршат бројни програмски и вонредни активности и се преземаат соодветни мерки. Некои од нив даваат евидентно подобри резултати, меѓутоа има и такви што не се остварени во целост согласно предвидувањата.

Високата стапка на невработеност (околу 32 отсто) и натаму е најсериозен проблем со кој се соочува Владата на Република Македонија. Определено оправдување за таквата состојба, овојпат, може да биде контрацикличното движење на бројот на невработени (вообичаено, кога економијата излегува од рецесија, невработеноста се зголемува или не се намалува). И натаму е забележлив проблемот на непрецизност на податоците за бројот на невработените што ги презентираат надлежните државни институции.

Во пензиското и инвалидското осигурување, во анализираниот период продолжи трендот за подобрување на условите за капитално финансирано пензиско осигурување. Истовремено, беа преземени одредени мерки за заштита и подобрување на социјалниот статус на пензионерите. Во доменот на социјалната заштита беа донесени и некои програмски стратешки документи и законски решенија во соодветната област. Оперативните активности што се предвидени со нив, се очекува да се реализираат во претстојниот период.

Проблемот со капацитетот на администрацијата и ограниченоста на финансиските ресурси, како и недоволната координација помеѓу институциите покажуваат дека тие и натаму ќе бидат главни предизвици за Владата на РМ во реализирањето на активностите од областа на социјалната политика.

Рецесијата што ја зафати Република Македонија имаше особено негативни ефекти врз **здравствениот систем** на земјата. Тоа се потенцира во можноста здравствениот систем да се соочи со финансиски проблеми како резултат од намалениот буџет на Фондот за здравствено осигурување (ФЗОМ) од една, и

зголемувањето на бројот осигуреници, намалени трансфери од буџетот и соодветно на тоа зголемување на бројот на здравствените услуги, од друга страна. Тоа ја предизвикува потребата од внимателно планирање на новите инвестиции во здравството, кои сами по себе претставуваат дополнителен финансиски трошок, а коишто немаат јасно профилирање на видот и обемот на услуги што ќе му ги нудат на населението. Истовремено, потребно е забрзување на процесот на автономија на општите болници која, меѓу другото, има за цел да ги пренесе принципите на корпоративно и претприемничко однесување во работењето што е карактеристично за приватниот сектор во јавното здравство, преку што би се создале подобри услови за работа и поголема конкурентност на јавното со приватното здравство. И натаму е присутна потребата за финализирање на планот за развој на болничкиот систем во Република Македонија што, заедно со повеќе други мерки што беа предложени во извештајот за претходниот анализиран период, е неопходно да се преземат со цел да се стабилизираат состојбите во здравството.

Најзначајна активност во извештајниот период во областа на **земјоделството** беше акредитацијата на Платежната агенција, која се очекува во претстојниот период да им даде силна поддршка на земјоделците во користењето на финансиски средства што се нудат од буџетски, кредитни или од средства од претпристапните ИПАРД фондови. Истовремено, забележливи беа засилените активности и мерки за подобрување на финансиската состојба на земјоделците преку зголемување на обемот на субвенции од државиот буџет и од кредитите што ги одобруваат соодветните владини агенции. Во таа насока позитивна беше активноста околу навремениот откуп и исплата на тутунот од реколтата 2009 година.

Општа стручна оценка е дека за да има услови за 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. Пред да се преземаат идни чекори на тој план, потребно е да се прави посериозна анализа на конкретната активност. Покрај директното финансирање на земјоделството, потребно е инвестирање и во човечки капацитети, знаење, наука и во нивен развој. Отсуството на таков пристап може да се претвори во сериозна закана и на подолг рок да го врати назад македонското земјоделство и покрај обилното финансиско поддржување на тој сектор од македонската економија.

Континуитетот на спроведување на програмираните мерки и активности во областа на **градежништвото и транспортот** е забележлив и во овој извештаен период. Продолжи реализацијата на некои претходно започнати проекти или започна реализацијата на нови проекти во разните домени на оваа стопанска област. Од друга страна, поради разни причини, некои проекти не се реализираат во целост или се реализираат со задоцнување во однос на претходно утврдената динамика. На тоа, во голема мера, најсилно влијание имаше глобалната економска криза и домашната рецесија. Градежните компании речиси немаа работа во странство. Тоа, донекаде, го компензираа со новоотворените проекти на домашниот пазар, каде државата се јави како најголем инвеститор. Истовремено, забележливи се значително послаби резултати во областа на транспортот во однос на претходниот период, што исто така, во најголема мера се должи на намалениот обем на средства за инвестирање во таа област и на силината со која рецесијата

дејствуваше врз платежната моќ на економските субјекти што ги користат транспортните услуги.

Се оценува дека областа на градежништвото и транспортот и во претстојниот период ќе биде изложена на бројни ризици. Со оглед на нејзиното значење како локомотива на вкупниот економски растеж на земјата, се наметнува потребата во следниот период надлежните институции да преземат дополнителни мерки за поттикнување на оваа исклучително значајна област од националната економија.

Според тоа, Владата на РМ и во извештајниот период преземала и спровела бројни мерки и активности што се дел од нејзината програма за работа. Некои се реализираа во целост, некои се почнати, а некои доцнат со нивната реализација. Со оглед на силната дејствителност на светската економска криза и на рецесијата во Република Македонија, може да се каже дека е разбирливо што преземањето и реализацијата на планираните проекти не е можно секаде да бидат правовремени и целосни. Наспроти објективните, постојат и субјективни причини за тоа. Дел од нив можат да се лоцираат во недоволниот квалитет на реформите и недоволниот капацитет на дел од државните институции. Тоа се главните области на коишто во иднина треба да им се посвети поголемо внимание со цел откривање на слабостите и нивно адекватно и правовремено отстранување. Таква цел имаат и бројните препораки што се дадени во овој извештај.

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



Мониторинг на лидерство: Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за ноември 2009 год. – јануари 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](http://www.oi.org.mk)

e-mail: [info@oi.org.mk](mailto: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)“2009/10” (047)

МОНИТОРИНГ на Лидерство: Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија за ноември 2009 год. – јануари 2010 год.- Скопје: Институт за економски стратегии и меѓународни односи –ОХРИД, 2010 – 80 стр.илустр; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4599-01-2 (кн.)

ISBN 978-9989-2671-2-3 (ед.)

а) Македонија- Влада – 2009 -2010 – Извештати

COBISS.MK-ID 81801226