

МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Извештај од следењето и оценката за реализирањето
на програмските активности на Владата на
Република Македонија во периодот
септември 2008 - октомври 2009 година



СКОПЈЕ, 2009 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 Горан Мијоски, транспорт и градежништво
- м-р Снежана Костовска-Фрчковска, социјална политика
- д-р Душко Стојановски, внатрешна политика
- м-р Билјана Јанева, надворешна политика
- д-р Ризван Сулејмани, образование
- д-р Владимир Лазаревик, здравство

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

МОНИТОРИНГ НА ЛИДЕРСТВО

Извештај од следењето и оценката за реализирањето
на програмските активности на Владата на
Република Македонија во периодот
септември 2008 - октомври 2009 година



СКОПЈЕ, 2009 ГОД.

Содржина

| | |
|--|-----|
| Опис на проектот | 7 |
| Методологија | 9 |
| Резиме | 12 |
| 1. Финансиски систем | 17 |
| 2. Надворешно – трговски сектор | 26 |
| 3. Трговија, индустрија и инвестиции | 34 |
| 4. Внатрешна политика | 41 |
| 5. Надворешна политика | 51 |
| 6. Образование | 60 |
| 7. Социјална политика | 66 |
| 8. Здравство | 76 |
| 9. Земјоделство | 85 |
| 10. Транспорт и градежништво | 94 |
| Препораки | 103 |

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 реформскиот потенцијал 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 ќе се стреми да ја оствари истата цел, на граѓаните на Република Македонија да им обезбеди објективен и експертски мониторинг на работата на Владата. Извештајот се стреми 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.

Проектот има две главни дејства. Прво, детално ги информира граѓаните за пре-ремените 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. Овогодинашниот извештај ќе се фокусира и на планираните, а неспроведени активности, како и на можните ризици од (не) спроведувањето или недоволно квалитетното спроведување на активностите.

Врз основа на наодите од споредувањата, коишто ќе произлезат од овој извештај, Институтот ќе изработува тримесечни извештаи за прогресот на планираните активности, со проценка на ризикот од недоволна или недоволно квалитетна имплементација за секоја од областите покриени со извештаите.

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

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

Основа за следење и оценка на активностите на Владата е Програмата за работа на Владата на Република Македонија, 2008 – 2012 година. Најголем дел од содржинските елементи на таа програма се однесуваат на активностите предвидени со предизборната програма на ВМРО ДПМНЕ – “Преродба во 100 чекори”, како и “Преродба –проширена и дополнета”, но има и додатоци од предизборните програми на другите коалициски партнери. Оваа програма е основна платформа за дејствување на Владата во нејзиниот четиригодишен мандатен период.

Пред отпочнувањето на 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.

Како дел од проектот Мониторинг на лидерство 2 (како и во претходниот, Мониторинг на лидерство 1), пред да се започне со мониторингот, како и во текот на самиот проект, Институтот ОХРИД спроведува анкета – истражување на јавното мислење за транспарентноста на Владата.

Очекуваните резултати и придобивки за македонското општество од проектот „Мониторинг на Лидерство 2“ несомнено се повеќекратни. Пред сè, зголемувањето на одговорноста на Владата кон јавноста, нејзино мерење, оценување и транспарентност, како и осигурување дека Владата ги употребува извештаите како алатка за поголем развој и напредок се додадената вредност којашто се очекува да се добие со овој проект. И воопшто, извештаите од овој проект се очекува да помогнат во значително подобрување на демократската клима во Македонија.

Методологија

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.

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.

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

Институт Охрид

Проект- мониторинг на лидерството

Систем за мониторинг на реформите на Владата на РМ 2009

| Систем за мониторинг на изведбата на Владата на РМ | | | | | |
|--|--|--|---|---|--|
| Зачака | Појдовна Точка | Имплементација | Цели | Резултати | Интервенции |
| <i>Г. Земјоделство</i> | | | | | |
| А) Финансиска поддршка во вид на субвенции | Владата на РМ презеде обврска во периодот 2008-2012 година да обезбеди субвенции за земјоделството во вкупен износ од 460 милиони евра. Во рамките на ова програма, за 2008 година беа обезбедени 45 милиони евра, а за 2009 година 70 милиони евра. | 1. Опфатени култури со финансиската поддршка 2. Воспоставени механизми за имплементација 3. Воспоставена шема за поддршка на приходи | 1. да се зголеми субвенциите 2. Да се 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, оранжериското 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 административна единица во рамките на Министерството за финансии одговорна за администрирање и раководење на фондот (ЗКДФ) | 1. Давање поволни кредити | 1. Подобар пристап на корисниците до ефитни 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 преземени за финансииска 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 преземени за подобрување на приходите?
- 2. Прашања поврзани со кредитирање на земјоделците**
 - 2.1. Кои активности се преземени во врска со давање на кредити на земјоделците?
 - 2.2. Колкави износи се доделени?
 - 2.3. Која е каматната стапка?
 - 2.4. Колку се дадени во примарното производство, а колку во преработка?

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

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

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

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

Освен овие структурни компоненти на поединечните експертски извештаи, општиот извештај од овој проект започнува со резиме и завршува со конкретни општи препораки.

Резиме

Во летото 2008 година во Република Македонија (РМ) се одржаа предвремени парламентарни избори. Врз основа на изборниот резултат беше формирана нова коалициска Влада на РМ. За нејзиното работење во доделениот четиригодишен мандатен период, таа утврди програма во која се набележани соодветните активности и рокови во коишто Владата на РМ планира нив да ги реализира.

При програмирањето на тие активности, Владата на РМ не можела да предвиди што ќе се случува на економски и политички план, веќе во почетната година од нејзиниот мандатен период. Тоа, особено се однесува на појавата на можеби најсилната економска криза што светот досега го има зафатено. Иако во помал обем отколку поголемиот дел од светската економија, кризата, со одредено временско задоцнување, навлезе и во македонската економија. Тоа, незаобиколно, имаше силни рефлексии и реперкусии врз обемот и динамиката на реализирање на поголем дел од програмираните активности на Владата на РМ, особено во периодот што е предмет на анализа на овој извештај.

Освен тоа, во сиот набљудуван период РМ беше под силен меѓународен и внатрешен притисок за барање начини за надминување на проблемот околу нејзиното име, што во меѓународни рамки ѝ го наметна Република Грција. Тоа, исто така, имаше силно влијание врз остварувањето на одредени активности на Владата на РМ, особено на тие на меѓународен план, од кои некои имаат директно влијание и врз економските состојби и движења внатре во РМ.

Сепак, може генерално да се оцени дека во анализираниот период Владата на РМ реализира најголем дел од нејзините програмирани активности во одделни области. Некои од нив (како тие околу подобрувањето на деловниот амбиент) вродија со плод. Други, поради спомнатите ограничувачки фактори, не можеа до крај да дојдат до израз, така што се очекува нивно поинтензивно ефектуирање во престојниот период.

Поголемиот дел од планираните активности и мерки на Владата на РМ и на останатите државни институции во доменот на **финансиската политика** во периодот на известувањето беа реализирани. Тоа придонесе за значително менување и подобрување на економскиот амбиент во земјата. Дополнително, Владата имплементираше и неколку пакети на антикризни мерки за справување со новонастанатата состојба. Сепак, тоа не резултираше со значајни нагорни промени во економијата имајќи го во предвид засилувањето на светската економска криза и нејзиното пренесување врз македонската економија.

Наспроти позитивните оценки за реформските зафати во набљудуваниот период, останува впечатокот дека во поголем дел од анализираниот период отсутваше синхронизираност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето

мерки за соочување со кризата. Резултат на таквата политика е намалената ликвидност на претпријатијата и засилена неможност тие да се соочат со растечките проблеми што им ги создава рецесијата. Тоа ја наметнува потребата за идно синхронизирано дејствување на тие две политики со цел остварување на заедничката цел – излегување на македонската економија од фазата на рецесија и придвижување по просперитетната патека од нејзиниот развоен циклус.

Подобрувањето на деловниот амбиент во земјата требаше на економските субјекти да им создава услови за попродуктивно дејствување и зголемување на нивната конкурентност на странските пазари. Меѓутоа, засилувањето на светската економска криза придонесе остварените резултати на надворешно-трговски план да бидат значително помали од очекуваните. Кон таквите остварувања, соодветно влијание имаше и спомнатото несинхронизирано дејство на фискалната и монетарната политика. Тоа услови нагло намалување на трговијата на РМ 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 и при увозот на суровини и репроматеријали и при увозот на готови производи за кои не постои замена во домашната економија. Од друга страна, домашната економија не е доволно интернационализирана, односно извозно структурирана. И натаму отсуствуваат производи што, во поголем обем отколку досега, ќе можат да се пласираат на странските пазари.

Со реализирање на програмираните активности и, особено, со преземање на три пакети антикризни мерки, Владата на РМ во голема мера придонесе **трговијата, индустријата и инвестициите** да се заштитат од поголеми повреди што можеа да ги добијат од економската криза. Сепак, се покажа дека наследените проблеми во тие области, а особено несоодветната структурираност на националната економија, ќе се соочува со проблеми во тие области и во послекризниот период. Дотогаш, потребно е надлежните институции да преземаат краткорочни мерки со кои ќе се санираат сегашните проблеми во тие три стопански области. Најсилна поддршка на тој план може да доведе од поенергичното користење на кредитот од Европската инвестициска банка, релативното релаксирање на монетарната политика и рационалното и продуктивно користење на буџетските средства, првенствено за развојно-капитални цели.

Заложбата на Владата на РМ, односно на нејзините ресорни министерства и институции што се задолжени за спроведување активности на полето на **правдата и безбедноста (внатрешните работи)** за време на анализираниот период беше константна. Многу битна улога во тие сфери одигра формирањето на Судскиот совет со што се создадени услови за поголема деполитизација на судството и за негова поголема независност од извршната власт. Во функција се ставени неколку нови судови со кои се релаксира работењето на Врховниот суд. Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство. Сепак, забележливо е доцнењето на примената на Законот за малолетничка правда.

Законот за полиција непречено се применува, за што голема улога имаат донесените соодветни подзаконски акти. Донесен е Законот за внатрешни работи кој воведува систем за кариера и заслуги. Тој систем треба да создаде поголема стабилност и да отстрани една долгогодишна вообичаена практика во МВР во случај на промена на политичката опција што е на власт, покрај високите функционери, на пониски места да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви.

Со таквите измени во тие сфери, РМ сè повеќе се приспособува кон барањата на ЕУ како нејзина идна дестинација, но се создаваат и услови за поголема правна и безбедносна сигурност на нејзините граѓани.

Во контекст на процесите за интеграција во ЕУ, важно е да се спомене дека во извештајниот период во областа на **надворешните работи**, Владата на РМ презела и исполнила голем дел од обврските за членство во Унијата. Се забележува зголемен интензитет на дипломатските активности на Владата, министерствата, како и на Претседателот на РМ, засилување на капацитетот на македонските дипломатско-конзуларни претставништва, како и се позасилено учество во мировните мисии на НАТО. Склучени се повеќе билатерални договори за соработка, воспоставени се дипломатски односи со земји коишто не признале под уставното име. Со тоа, бројот на земји коишто ја признале Македонија под уставното име се искачи на 127 од вкупно 192 членки на Обединетите нации. Исто така, РМ конечно ја заокружи демакарцијата на својата граница. Но, сеуште пред земјата стојат неразрешени, отворени прашања, посебно со земјите од регионот, што повлекуваат огромни последици по општествено-политичкиот живот во земјата, но и креираат потенцијал за фокусирање врз нив на целиот внатрешно-политички живот во земјата.

Во областа на **образованието** може да се заклучи дека во текот на извештајниот период донесени се неколку закони. Имено, Владата на РМ започна со имплементација на проектот за распределба на бесплатни учебници, продолжи со изградбата на спортски сали и нови училишта, како и компјутеризација во самите училишта. Но сепак, многу недоследности се јавуваат во овој сектор, имено дел од учениците школската година ја започнаа без учебници, апсолвентските ваучери Владата на РМ ги прекина, иако се најавува нивно повторно активирање во следната учебна година. Се воведоа и дисперзираните студии од повеќе факултети кои наидоа на различни реакции. Имено, ваквата иницијатива е позитивна но сепак потребна е целосна доследност во исполнувањето на истата. Може да се заклучи дека областа образование е турбулентна, со јасни иницијативи, но бара значителна доследност за исполнување на истите.

Владата на РМ остварила бројни активности и мерки и остварила значаен напредок во унапредувањето на политиките за **пазарот на труд и работните односи, вработувањето и социјалниот дијалог** кои, првенствено, произлегуваат од нејзината Програма за работа. Фактичките состојби покажуваат подобрување на резултатите во оваа област, но и дека тие не се во целост остварени согласно предвидувањата.

Најсериозен проблем со кој Владата на РМ се соочуваше во анализираниот период е високата стапка на невработеност. И покрај нејзините програмски определби за значително зголемување на поддршката за реализација на активните политики и мерки за вработување, бројките покажуваат дека Владата на РМ сеуште не успева да се соочи со високата стапка на невработеност, која се движи околу 32 проценти од работоспособното население.

Во анализираниот период беа спроведени бројни активности во насока на заокружување на реформите во пензискиот систем во делот на воведување доброволно капитално финансирано пензиско осигурување. Сепак, во овој период е многу рано да се очекуваат позитивните резултати од спроведувањето на тие реформи.

Во областа на социјална заштита и социјална инклузија во периодот на известување Владата на РМ реализираше голем дел од активностите што се предвидени во нејзината Програма. Меѓутоа, голем дел од тие активности се однесуваат на донесување стратешки документи и законски решенија во соодветната област, додека оперативните активности што се предвидени со нив, не го постигнаа планираниот интензитет. Процесот на деинституционализација се одвива со забавено темпо.

Владата на РМ и посебно Министерството за здравство, иако соочени со големи предизвици и ограничувања во делот на финансирањето на здравствениот систем, се придржуваат кон реализирањето на поставените реформски задачи и проекти во **здравството** што се определени во среднорочната програма за нивни активности. Како најпозитивно спроведена активност во оваа област во анализираниот период се издвојува воведувањето на новиот начин на финансирање на болничките услуги преку системот на Дијагностички сродни групи (ДСГ). Тоа, несомнено, е еден од најкрупните реформски чекори што досега се спроведени во македонскиот здравствен систем. Во претстојниот период поголем предизвик за Владата на РМ ќе биде фактичкото поврзување на финансирањето на болниците со системот на ДСГ, кога ќе се појават големи разлики во планирањето и реализацијата на буџетите на јавните здравствени установи.

За што поуспешна реализација на таа и на останатите почнати и идни планирани реформи и проекти во областа на здравството, препорачливо е Владата на РМ и, посебно, Министерството за здравство, да дејствуваат во правец на намалување, а некаде и за целосно отстранување на бројните ризици што се појавуваат на тој пат.

Во извештајниот период во **земјоделството** се случуваа настани што значат негов значаен напредок. Покрај редовното и засиленото одобрување субвенции, добар напредок е постигнат на полето на руралниот развој. Програмата за рурален развој 2007-2013 година е усогласена со програмата ИПАРД, што ќе овозможи зголемување на можностите за користење на достапните финансиски средства од таа програма. Институционалната основа за остварување на таа цел е воспоставена. Во следниот период е потребно натамошно засилување на административните капацитети за непречено користење на средства од фондовите ИПАРД. Покрај

тоа, се оценува дека за непречен откуп на земјоделските производи во претстојниот период, ќе биде потребно да се поттикне развојот на пазарот за откуп на земјоделски производи и да се подобри системот на информирање на земјоделците за најважните показатели и активности од доменот на нивното работење.

Во набљудуваниот период, во областа на **градежништвото и транспортот** во континуитет се одвиваат започнатите проекти, а наскоро се очекува да почне имплементацијата на нови проекти. Притоа, задржан е конзистентниот став на Владата на РМ во поглед на остварувањето на зацртаната програма и преземањето реформски активности во конкретните области.

Воочливо е дека брзината на преземените реформи и активности во сите институции не се одвива со исто темпо. Причини за тоа можат да бидат различната почетна основа, недостигот на квалитетен и обучен кадар или пак, неможноста да се следи високиот интензитет на активности на Владата на РМ.

Се наметнува потреба од преземање крупни капитални инвестиции во јавниот сектор (градежништво – патна и железничка инфраструктура). Со оглед на моментната неповолна состојба, се оценува дека е потребен радикален пресврт во начинот на управување и одржување на патиштата во РМ во однос на досегашниот.

Имајќи го предвид изнесеното, видливо е остварување на позитивни резултати при реализацијата на програмските активности на Владата на РМ. Истовремено, забележлива е појава на застои во реализацијата на реформските активности на Владата на РМ во одделни домени од нејзиното работење. Најголема причина за тоа се бројните присутни ризици и ограничувања на кои се изложени економијата и другите побитни области од општествениот живот во земјата. Меѓутоа, како што е наведено во овој извештај, при реализирањето на определени активности се појавуваат и внатрешни објективни и субјективни пречки. Препораките што се дадени на крајот на овој извештај имаат за цел ефикасно отстранување на тие пречки и ризици во претстојниот период.

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

Главните активности на Владата на РМ во периодот на известувањето во доменот на фискалната политика беа насочени главно во следните правци:

1) Натомошна либерализација на фискалната политика во насока на зголемување на нејзината развојна определеност, што се манифестира преку реализирање на следните програмски активности:

- а) Продолжување на намалувањето на стапките за социјални придонеси. Во 2009 година стапката на придонесот за пензиско осигурување се намали од 21,2 на 19 отсто, стапката за придонесот за здравствено осигурување се намали од 8,5 на 7,5 отсто и 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);
- б) Во почетокот на 2009 година се вовеле систем на бруто плата. Тоа значи дека во пресметката на вкупната плата на работниците влегуваат и надоместоците за храна и за превоз од и до работното место. Таа мерка треба да води кон заштита на интересите на работниците (добиваат прецизна пресметка за износот на нивната плата и за платените придонеси врз разни основи) и за работодавачите (постепенно се елиминира нелојалната конкуренција од страна на тие што избегнуваат да ги плаќаат придонесите или платите на работниците во полн износ);
- в) Непосредно врзана со претходната е и реализацијата на програмската определба на Владата на РМ за воспоставување интегрирана наплата на придонесите и даноците што ја врши УЈП. Реализацијата на таа мерка, како што е кажано во претходната потточка, е во полза на работниците и работодавачите, но и во полза на државниот буџет затоа што обезбедува редовен прилив на средства во него;
- г) Заради поттикнување на странските инвеститори остварената нераспределена добивка да ја реинвестираат во РМ (да не ја репатрираат во своите домицилни земји), со што би се засилила заштитата на домашната економија од навлегувачката рецесија и би се поттикнал нејзиниот развој, од почетокот на

2009 година тие се ослободени од плаќање данок на нераспределена добивка. Меѓутоа, таа мерка немаше позначајни ефекти затоа што странските инвеститори, соочени со финансиски проблеми на нивните матични фирми во домицилните земји, во поголем дел одлучија нераспределената добивка да ја репатрираат во своите домицилни земји и на неа да го платат соодветниот данок. Тоа беше дополнителен притисок (покрај другите за кои подолу ќе стане збор) врз трошењето на државните девизни резерви, но и врз намалувањето (методолошки) на обемот на странски директни инвестиции во земјата;

- д) Со цел поедноставување на даночната постапка за малите и средните претпријатија, Владата на РМ воспостави електронски портали за електронско плаќање на даноци преку проширување на капацитетот на постојниот електронски интернет портал за плаќање даноци и воспоставување контакт центар што треба да влијае за намалување на потребата од директен контакт на претпријатијата со вработените на УЈП и посетата на нејзините канцеларии.

2) Останати активности во доменот на фискалната политика

Во текот на анализираниот период фискалната политика се остваруваше во два дијаметрално спротивни амбиенти.

И покрај почетните најави на светската економска криза, во текот на 2008 година македонската економија бележеше постојан пораст. Нејзиниот реален бруто домашен производ во таа година се зголеми за 4,9 проценти. Интензивната стопанска активност во 2008 година услови приходите во централниот буџет да се остваруваат според планираните обем и динамика, па дури и над тоа. Тоа и даваше комозија на фискалната политика да ги реализира не само планираните, туку да започне и некои други, непланирани активности.

Меѓутоа, во последниот квартал од 2008 година ефектите од светската економска криза почнаа да се чувствуваат и во македонската економија. Таа, веќе почнуваше да влегува во фазата на рецесија. Стопанството се соочи со сериозни ликвидносни проблеми. За да ги намали тие проблеми, Владата на РМ кон крајот на 2008 година донесе одлука со која на фирмите со нарушена ликвидност, кои имаат достасани, а неплатени даноци, придонеси и други јавни давачки, им се изврши репрограмирање на долговите, со можност за отпис на каматите по тие долгови, ако фирмите редовно и во договорените рокови ја плаќаат главнината на тие долгови. По завршувањето на рокот за пријавување на фирмите за стекнување на таквото право, беа евидентирани 2.807 претпријатија со долгови во износ од 165 мил. евра како главнина и 60 мил. евра како камата (таа можеше да се отпише ако фирмите ја платат главнината).

Покрај тоа, во тој пакет на антикризни мерки беше и конверзијата на долгот на четири државни компании во траен долг на државата со цел зголемување на нивната конкурентност и атрактивност за идна продажба.

Разгорувањето на економската криза, со засилени рефлексии и во македонската економија, ја присили Владата на РМ во почетокот на 2009 година да го донесе вториот сет на антикризни мерки. Најважни мерки во тој пакет беа, претходно спомнатото ослободување на фирмите од обврската за плаќање данок на добивка за износот на прераспределената добивка во инвестиции и намалување на царинските стапки на суровините и репроматеријалите за голем број суровини за потребите на текстилната индустрија, како и за увоз на машини и опрема за металската индустрија, што требаше да биде во функција на заштита на тие две носечки извозни индустриски гранки од надојдувачката рецесија што најмногу се манифестира токму во тие две стопански области.

Натамошното засилување на рецесиските движења во економијата и се поголема неликвидност во која навлегуваат претпријатијата, ја предизвикаа Владата на РМ во април 2009 година да усвои трет пакет на антикризни мерки (околу 70). Главни полуги на тие мерки беа задолжувањето на Владата на РМ кај Европската централна банка за 100 мил евра што таа ќе ги пласира во стопанството со посредство на Македонска банка за поддршка на развојот и донесување бројни мерки за поедноставување на царинското работење и побрз проток на стоките преку границата (подетален опис на мерките во областа на царината е даден во следното поглавје).

Во текот на летото 2009 година, кога согледа дека еден од можните посилни начини за соочување со кризата е поттикнување на градежништвото, Владата на РМ одлучи да ја намали стапката за пресметување ДДВ за продажба на новоизградени куќи и станови од 18 на 5 отсто. Се очекува(ше) таа мерка да го поттикне градежништвото, а тоа, како своевидна локомотива на економскиот растеж на земјата, да го повлече развојот на останатите економски области. Ефектите од таа мерка се очекува да се реализираат во натамошниот период од нејзината примена.

Соочена со опаѓачките приливи во централниот буџет поради влошените перформанси на економските субјекти, Владата на РМ беше присилена двапати (во јуни и во септември 2009 година) да изврши ребаланс на централниот буџет. Неговите основни содржински елементи се намалување на проектираната големина на буџетот од 2,6 на 2,4 милијарди евра, со задржување на планираниот буџетски дефицит од 2,8 проценти од БДП. Истовремено, беа извршени намалувања на сите непродуктивни трошоци и капитални проекти со доминатна увозна компонента, за сметка на проекти што значат ангажирање на градежните и други домашни компании.

Најпосле, перманентно растечкиот дефицит, односно недостаток на средства во буџетот за реализирање на планираните активности, Владата на РМ почна интензивно и се почесто да го надоместува со издавање и продавање државни записи. Тие записи ги купуваат претежно деловните банки. Во еден период каматната стапка по која се продаваа тие записи надмина 9 отсто годишно, што беше многу атрактивна каматна стапка за банките и за останатите економски субјекти што

беа заинтересирани за нивно купување. Таквиот пристап на Владата на РМ за пополнување на буџетскиот дефицит ја предизвика и НБРМ своите благајнички записи да ги продава по каматна стапка од 9 отсто годишно. Продажбата на двата вида записи заеднички предизвика еден многу голем проблем во економијата: истиснување на стопанските субјекти од кредитите што би можеле банките ним да им ги одобруваат. Тоа, дополнително ја влоши нивната ликвидност.

1.1.2. Монетарна политика

Монетарната политика е во целосна надлежност на Народна банка на РМ (централната банка). Тоа значи дека во тој домен не можат да се анализираат активности што се во надлежност на Владата на РМ. Впрочем, во нејзината програма за работа во периодот 2008-2012 година не се содржани мерки и активности што се директно поврзани со спроведувањето на монетарната политика. Единствено што се наведува е дека во тој мандатен период Владата на РМ ќе води политика на макроекономска стабилност која, вообичаено, подразбира одржување стабилност на цените и на девизниот курс на денарот. Тоа се двата домена во кои, генерално, може да се анализира остварувањето на монетарната политика во периодот на известувањето:

- а)** Движењето на нивото на потрошувачките цени (меѓународно прифатен стандард за мерење на стапката на инфлација) во анализираниот период може да се набљудува во два дела.

Во првото полугодие од 2008 година стапката на инфлација бележеше нагорни големини како резултат на порастот на цената на енергенсите (пред сè, на нафтата) и на земјоделско-прехранбените производи на светските пазари. Тоа беше период кога РМ се соочи со увезена инфлација од трошочен карактер. Ефектот од таквите движења беше постојано зголемување на стапката на инфлација, која на крајот на јуни 2008 година достигна до 10,1 отсто на годишно ниво.

Со цел да се спречи натамошниот пораст на цените, но и да се почне процес на дезинфлација на економијата, НБРМ кон крајот на вториот и во текот на третиот квартал од 2008 година презеде повеќе мерки со кои влијаеше на намалување на стапката на инфлацијата. Тоа, како и тенденцијата на намалување на цените на нафтата и на земјоделско-прехранбените производи на светските пазари и навлегувањето на поголем дел од светската економија во рецесија, услови стапката на инфлација постепено да се намалува. На крајот на 2008 година таа се сведе на прифатливи (блиску до проектираното ниво) 4,1 отсто годишно.

Скроман пораст на инфлацијата беше забележан и во првите пет месеци од 2009 година. Не поради тоа, туку поради засилените притисоци врз стабилноста на девизниот курс на денарот во услови на се помал прилив на девизи и трошење на голем дел од девизните резерви, НБРМ во првото полугодие од 2009 година ја зголеми рестриktivноста на монетарната политика. Тоа, најилустративно, се ма-

нифестира преку зголемувањето на стапките по кои банките издвојуваат задолжителна резерва на нивните денарски и девизни депозити и преку зголемување на нејзината основна каматна стапка (каматна стапка на благајничките записи на НБРМ) на 9 отсто годишно. Тоа беше знак и за деловните банки да ги зголемат своите каматни стапки што, сè заедно, услови поскапување на кредитите на банките, а со тоа и намалување на ликвидноста на економските субјекти (претпријатијата и граѓаните) во РМ. Последица од таквата политика беше намалување на нивната потрошувачка, а со тоа и намалување на нивото на цените, односно појава на дефлација.

Дефлацијата беше присутна во јуни (1,7 отсто), јули (1,3 отсто), август (1,4 отсто) и во септември (1,47 отсто) со тенденција на нејзино натамошно присуство и зголемување. Според теоријата и практиката, состојба на подолготрајна дефлација е многу поопасна за економијата отколку стапка на инфлација, да речеме, од 8 до 10 отсто годишно. Поради тоа, кон крајот на периодот на известувањето, стопанската и стручната јавност во РМ почнаа се почесто да бараат НБРМ да ја намали својата рестриктивност и да помогне за излегување на економијата од состојба на рецесија и дефлација.

- б)** Девизниот курс на денарот во анализираниот период беше изложен на силни притисоци за девалвација. Причина за тоа беше намалениот прилив на девизи (пред сè, врз основа на извоз на стоки и услуги и од вршење менувачки работи) и перманентниот одлив на девизи (најмногу врз основа на увоз на стоки и услуги). Тоа услови во последниот квартал од 2008 година и во првото полугодие од 2009 година да се појави значително повисока побарувачка од понуда на девизи на девизниот пазар. Таквата состојба го засили притисокот врз девизниот курс на денарот во насока за негово девалвирање. За да го спречи тоа, НБРМ потроши преку 500 милиони евра од девизните резерви за интервенирање на девизниот пазар и ја засили, како што беше претходно речено, рестриктивноста на монетарната политика.

Во третиот квартал од 2009 година состојбата на девизниот пазар значително се подобри. Како резултат на сезонскиот прилив на девизи врз основа на девизни дознаки од странство и од менувачко работење, понудата на девизи повторно беше (иако скромно) поголема од побарувачката на девизи. Истовремено, девизните резерви на земјата се зголемија и врз основа на приливот од издадената еврообврзница (175 мил. евра) и повлекувањето на дел (57 мил. евра) од квотата на НБРМ кај ММФ. Со тоа, значително беше подобрена состојбата во девизните резерви на земјата, кои кон крајот на септември 2009 година достигнаа до околу 1,500 милиони евра. Тоа услови притисокот за девалвирање на денарот нагло да се намали и создаде услови НБРМ да размислува за постепено намалување на рестриктивноста на монетарната политика во периодот до крајот на годината, во насока на зголемување на ликвидноста на економијата, а то тоа и намалување на каматните стапки на банките.

- в) Иако, како што претходно беше кажано, Владата на РМ нема директна надлежност во кредитната и монетарната политика, во анализираниот период таа пристапи кон одредени кредитни активности што беа предизвикани од потребата за помош на економијата за излегување од фазата на рецесија. Таа се задолжи кај Европската инвестициска банка за износ од 100 мил. евра што треба да се пласираат во вид на кредити за претпријатијата што ќе ги исполнат соодветните критериуми. Кредитите треба да се одобруваат во организација на Македонската банка за поддршка на развојот, а со посредство на седум деловни банки кои, дополнително, се обврзаа да се придружат во тоа кредитирање со свои 80 мил. евра. Просечната каматна стапка е планирано да изнесува 6 отсто годишно.

Меѓутоа, реализацијата на тие кредити се врши многу бавно. До крајот на периодот на известувањето не беше одобрен ниту еден кредит од тие средства. Главна причина за тоа е немањето соодветни проекти што ги задоволуваат критериумите за одобрување кредити. Тоа значи дека одобрувањето на тие кредити треба да следи во следниот период.

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

Поголем дел од програмираните активности на Владата на РМ беа реализирани во текот на анализираниот период. Забележливо е нивното збогатување со нови мерки и активности што произлегоа од новосоздадените рецесиски услови на дејствување, како резултат на дејството на светската економска криза. Меѓутоа, посветувањето поголемо внимание на тековните проблеми во економијата, ја попречува Владата на РМ во остварувањето на останатите реформски активности што беше планирано да се извршат или довршат во набљудуваниот период.

Тука, првенствено се мисли на продолжувањето и завршувањето на процесите на денационализација на имотот и децентрализација на власта. 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, особено странски) во земјата.

Истовремено, процесот на децентрализација на власта, речиси целосно е запрен. Останаа уште 17 единици на локалната самоуправа (ЕЛС) што не го поминале прагот на втората фаза од фискалната децентрализација (во таа фаза се 68 ЕЛС). Незавршувањето на тој процес го оневозможува спроведувањето на натамошните реформски активности на тој план, согледани во реализирањето на регионалниот економски развој на ЕЛС, нивното фискално воедначување, постепено 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 беше се поинтензивното инфлацирање на домашната економија од светската економска криза. Тоа се манифестира со навлегување на економијата во фаза на рецесија со сите негативни последици за кои погоре стана збор.

Иако најголемите економии во светот почнаа да излегуваат од фазата на рецесија или покажуваат знаци на опоравување, македонската економија и во претстојниот период ќе биде соочена со продолженото дејство на економската криза. Тоа, најсилно ќе се манифестира во и натаму присутната неликвидност на економските субјекти, намалувачкиот обем на индустриско производство, а со тоа и бележење негативна стапка на вкупен економски растеж до крајот на 2009 година.

Како резултат на очекуваното побавно излегување на македонската економија од фазата на рецесија и временски одложеното (time lag) дејство на позитивните движења во економиите на нејзините најголеми странски партнери (Германија, Русија, Србија, Италија, Грција), македонската економија може да се соочи со дополнителен проблем – зголемување на бројот на невработени (како што веќе се случува во областа на индустријата). Ако тој тренд не се сопре или ублажи, во претстојниот период тоа 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.

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. Евентуалниот негативен одговор од ЕУ 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.

Најпосле, сериозен ризик за остварување на програмираните, но уште повеќе на новонаметнатите активности и мерки на Владата на РМ, може да претставува несинхронизираноста на монетарната и фискалната политика, чии последици се манифестираат во засилена неликвидност на домашните економски субјекти.

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

Поголемиот дел од планираните активности на Владата на РМ и на останатите државни институции во доменот на финансиската политика во периодот на известувањето беа реализирани. Покрај програмираните мерки, Владата на РМ презеде и други мерки што не беа планирани но кои беа условени од актуелните економски состојби и движења во земјата, предизвикани од дејството на светската економска криза и навлегувањето на домашната економија во рецесија.

Преземените мерки и активности придонесоа за значително менување и подобрување на економскиот амбиент во земјата. Тоа, впрочем, беше потврдено од проектот на Светска банка “Правење бизнис“ според кој, РМ е рангирана на трето место според силината на реформите што се потребни за “правење бизнис“ и на 32-ро место според условите за работење на стопанските субјекти во земјата.

Во нормални услови на економско дејствување, подобрувањето на деловниот амбиент сигурно ќе резултираше со значајни позитивни промени во економијата. Тоа, особено ќе се манифестираше во привлекувањето поголем обем странски директни инвестиции и повисока стапка на економски растеж. Меѓутоа, засилувањето на светската економска криза и нејзиното пренесување на територијата на македонската економија, го попречија остварувањето на такви резултати, барем во текот на 2009 година.

Наспроти позитивните оценки за реформските зафати во набљудуваниот период, останува впечатокот дека, особено во првите девет месеци од 2009 година, отсутствуваше синхронизираност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за соочување со кризата. НБРМ, поведена од нејзината стриктна определеност да ја одржува фиксноста на девизниот курс на денарот, спроведуваше исклучително рестриktivна монетарна политика. Тоа создаде нелогична ситуација монетарната политика да е рестриktivна во услови на растечка инфлација (2008 година) и уште порестриktivна во услови на потрајна дефлација на економијата (2009 година). Резултат на таквата политика е намалената ликвидност на претпријатијата и засилена неможност тие да се соочат со растечките проблеми што им ги наметнува рецесијата и појавата на дефлација во економијата. Таквата несинхронизираност меѓу најважните полуги 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 програмирани активности на Владата на РМ. Тоа ја наметнува потребата за нивно идно синхронизирано дејствување со цел остварување на заедничката цел – излегување на македонската економија од фазата на рецесија и придвижување по просперитетната патека од нејзиниот развоен циклус.

Покрај тоа, македонската економија се соочува со други два ризика: неизвесноста за брзината на излегување на светската, а со тоа и на македонската економија од постојната криза и неизвесноста во поглед на добивањето датум за почнување преговори со ЕУ за влегување на РМ во таа заедница, како и приклучување кон алијансата НАТО. Тоа се ризици што можат многу сериозно да влијаат врз идните правци и динамика на развој на македонската економија, поради што се препорачува крајна внимателност и рационалност на надлежните институции при преземањето на идните мерки за подобрување на состојбите во македонската економија.

2. Надворешно-трговски сектор

Една од петте стратешки цели што Владата на РМ ги утврди во својата Програма за работа во периодот 2008 – 2012 година е зголемување на економскиот раст и на конкурентноста на домашната економија на светските пазари. За остварување на таквите цели во доменот на надворешната трговија од која, во многу голема мера, зависи степенот на растеж на националната економија, Владата на РМ воспостави план на повеќе амбициозни мерки и активности што треба да се преземат во континуитет низ текот на следните неколку години. Погolem дел од тие мерки беа преземени и, во значајна мера, ефектуирани, во текот на втората половина од 2008 година, кога ефектите од Светската економска криза сеуште не беа посериозно навлезени во разните сфери на домашната економија. Меѓутоа, постепеното засилување на рецесијата во светската економија (особено на економиите на земјите со кои РМ, традиционално остварува најинтензивна трговска соработка), како и забрзаното навлегување на македонската економија во рецесија во текот на 2009 година, значително го забавија реализирањето на планираните мерки и активности. Всушност, потребите наложија почетно планираните активности во одредени периоди да се заменуваат со други мерки и активности заради санирање на последиците од засилувачката рецесија.

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

Првенствена цел на макроекономската политика во анализираниот период во областа на надворешната трговија беше подобрување на амбиентот за дејствување на економските субјекти (домашни и странски), со цел зголемување на нивната продуктивност и конкурентност на светските пазари, а со тоа и за зголемување на извозот на стоки и услуги по повисоки стапки од остваруваните во претходните години. На тој начин, се планираше дека ќе се влијае врз зголемување на странските директни инвестиции во земјата, внесување современа технологија во компаниите, зголемување на квалитетот на домашните производи, зголемување на конкурентноста на домашните производи на светските пазари, зголемување на извозот, поголема супституција на увозните со домашни производи и, конечно, врз намалување на трговскиот дефицит на земјата и на сите негативни последици што тој ги повлекува со себе.

2.1.1. Подобрување на деловниот амбиент

Свесна дека остварувањето на амбициозната статешка цел не е можно без создавање соодветна деловна клима во земјата, 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 започнатото намалување на придонесите за пензиско, здравствено и социјално осигурување, со цел намалување на оптовареноста на фирмите со тој вид трошоци;

- воведен е систем на “брuto плати“ со кој се воспоставија интегрирана наплата на придонесите, ред во исплатата на платите и придонесите и се намали нееднаквоста на фирмите (или, привилегираноста на одредени фирми) при плаќањето на тој вид на обврски, што условува поттикнување на конкурентноста меѓу нив;
- намален е голем број надоместоци што претпријатијата ги плаќаа кон државните институции;
- намалени се царинските стапки за увоз на голем број сировини и репроматеријали за потребите на текстилната и металната индустрија, што е во функција на зголемување на конкурентноста на соодветните готови производи на тие индустрии на меѓународниот пазар, а со тоа и за поттикнување на извозот;
- воспоставен е едношалтерски систем за електронско аплицирање и добивање дозволи за увоз, извоз и за транзит на стоки и услуги, како и за тарифни квоти (т.н. систем EXIM);
- извршено е групирање на граничните царински инспекции (даночни, фитосанитарни, ветеринарни, гранична контрола и др.);
- забрзана е постапката за минување на стоките низ граничните премини;
- модернизирани и засилени е техничката основа за проверка на возилата при излез, влез или транзит на земјата (т.н. мобилна царинска контрола што се врши со високософистицирани царински возила);
- покрај општите поволности што важат и за домашните инвеститори, за странските инвеститори се воведени дополнителни поволности преку ослободување од плаќање данок на нераспределената добивка, ако таа се реинвестира во земјата;
- скратени се постапките и времето за отворање на фирма (најмногу за три дена) преку воспоставување електронски систем за поднесување на документите,
- реализиран е проектот е-катастар со кој значително е поедноставена постапката за регистрирање на имот и издавање имотни листови.

Тие и останатите неспомнати мерки и активности условија во текот на периодот на известувањето РМ да добие исклучително високо признание од Индексот на Светска банка “Правење бизнис“. Според тој индекс, РМ е рангирана на трето место во светот според силината на реформите што се потребни за “правење бизнис“ и на 32-ро место (за 37 места подобро од од претходното мерење) меѓу сите земји во светот според условите за работење на стопанските субјекти. Тоа е своевидно признание за значително подобриот деловен амбиент кој, сепак, поради дејството на економската криза, се покажа како недоволен 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

Паралелно со вршењето реформски активности како основа за подобрување на условите за размена со странство и за зголемување на конкурентноста на домашните производи на странските пазари, Владата на РМ вршеше одредени активности за поттикнување на таа размена, а пред се, на извозот на стоки и услуги

(т.н. интернационализација на економијата). За таа цел, Владата на РМ и посебно Министерството за економија, реализираа одредени мерки и активности што беа насочени кон промоција и меѓународен маркетинг на домашните производи наменети за извоз. Меѓу нив, како позначајни можат да се издвојат следните:

- Донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за технолошки индустриски зони. Со него, главно, извршено е усогласување со европското законодавство и со правилата на Светската трговска организација, доуредени се царинските погодности за увоз на опрема и др. Се очекува неговата примена во претстојниот период да влијае врз зголемувањето на странските директни инвестиции во земјата, конкурентноста на домашните компании во странство, извозот и врз зголемување на вработеноста;
- Со посебен закон основана е Агенција за промоција и поддршка на туризмот. Примарна задача на таа Агенција е промоција на туризмот на домашен и на меѓународен пазар и создавање нови туристички производи кои, првенствено, ќе бидат атрактивни за странските туристи;
- Изработена е и во функција е Национална стратегија за развој на туризмот во периодот 2009 – 2013 година во чиј централен спектар е поттикнувањето на туристичката понуда за странски туристи, а со тоа и зголемување на девизниот прилив во земјата;
- Во континуирана реализација е проектот за давање субвенции за привлекување на туристи преку тур-оператори;
- Издаден е туристички водич на повеќе странски јазици;
- Во континуирана примена се Стратегијата за развој на текстилната индустрија и Националната програма за реструктуирање и преобразба на челичната индустрија, како две водечки индустрии во областа на извозот на РМ;
- Изработени се промотивни материјали за седум индустриски гранки на РМ, кои на странските пазари ги дистрибуираат дипломатко-конзуларните претставништва и економските промотори (агенти) на земјата во странство;
- Континуирано се спроведува кампањата “Инвестирајте во Македонија“ во најдобрите светски медиуми;
- Се врши промоција на македонски производи за извоз со реализација на Програмата за подобрување на конкурентноста на македонските производи и услуги на странски пазари;
- Се надоместуваат дел од тошоците на деловните субјекти за изработка на промотивни материјали, идејни репенија за дизајн на производ, организирање и учество на деловни форуми, семинари, работилници и тркалезни маси во странство, презентирање на одделни индустриски гранки на саемски манифестации и др.

2.1.3. Остварени резултати во надворешната трговија

Подобрувањето на деловниот амбиент, засилената вкупна економска активност (особено во првите три квартали од годината), како и преземените мерки и активности во сферата на економската размена со странство, условија во текот на 2008 година надворешната трговија да бележи растечки тренд. Извозот во таа година достигна до рекордни 3.976 мил. долари, што е за 18,5 проценти повеќе од оства-

реното во 2007 година. Меѓутоа, во исто време растеше и увозот на стоки и услуги. Во текот на 2008 година увозот на стоки и услуги достигна до 6.777 мил долари, што е за 29,6 отсто повеќе од остварениот увоз во претходната година. Неговиот растеж, првенствено, беше под силно влијание на растечките цени на енергенсите (нафта, електрична енергија, јаглен), земјоделско-прехранбените производи и на увозот на автомобили. Таквите движења условија трговскиот дефицит на РМ да достигне рекорден износ од 2.801 мил долари, а покриеноста на увозот со извоз да се намали на 58,60 отсто.

Кон крајот на 2008 година скромно, а во почетокот на 2009 година поинтензивно, македонската економија навлезе во зоната на рецесија. Тоа неминовно се манифестираше врз нејзините надворешно-трговски резултати.

Во првите девет месеци од 2009 година трговската размена со странство се намали за 35,6 проценти во однос на нејзината големина во истиот период во 2008 година. Поради намалувачката странска побарувачка, особено на производи од металската, текстилната и кожарската индустрија, извозот на стоки и услуги во првите девет месеци од 2009 година бележеше надолни големини. Заклучно со септември 2009 година тој изнесуваше 1.950 милиони долари, што е за 38 проценти помалку во однос на неговата големина во истиот период од претходната година. Како резултат на преземените рестриктивни мерки на монетарната политика, но и како резултат на вкупната опаѓачка тенденција на домашната економија, увозот на стоки и услуги од странство, исто така, бележеше надолни големини. На крајот на септември 2009 година увозот на стоки и услуги изнесуваше 3.559 мил. долари, што е за 34 проценти помал износ од остварениот во истиот период од претходната година. Таквите движења условија намалување и на обемот на трговскиот дефицит, кој на 30.09.2009 година се сведе на 1.608 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 54,8 проценти.

Подобриот деловен амбиент и сеуште, подзатскриената појава на светската економска криза, условија странските директни инвестиции во 2008 година да бележат растечки големини. На крајот на таа година тие достигнаа износ од 539,55 милиони евра, што се смета за досега највисок забележан годишен прилив на странски директни инвестиции во земјата. Од нив, 62,11 мил. евра беа остварени во последниот квартал од 2008 година.

Меѓутоа, во првите девет месеци од 2009 година странските директни инвестиции во земјата бележеа занемарливи големини. Тоа, секако, е резултат на проблемите со кои се соочуваа(т) странските инвеститори во домицилните земји и фирми, но и на ризиците и неизвесноста од идните насоки и движења на светската економија. Покрај тоа, 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, што имаше силно негативно влијание врз обемот на странските директни инвестиции во РМ. Сето тоа

услови на крајот на јуни 2009 година странските директни инвестиции во РМ да изнесуваат само 58,12 мил. евра. Тоа беше уште еден силен удар врз големината на надворешната трговија на земјата и од аспект на увозните влезни елементи во процесот на производството и од аспект на создавање производи со висока и современа технологија што ќе се продаваат на странските пазари.

Се на се, во анализираниот период е забележлив тренд на намалување на економската размена со странство, што е една од позначајните причини за намалувачките тенденции на бруто домашниот производ на земјата, особено во првите девет месеци од 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. Позитивните движења во доменот на приливот на странски директни инвестиции и во размената на стоки и услуги со странство во 2008 година, на некој начин, се преклопуваа со планираните активности и очекувања на тој план. Меѓутоа, сосема спротивните движења во првите девет месеци од 2009 година сосема ги изместија остварените од планираните активности и очекувања на Владата на РМ.

Имено, како што погоре е речено, програмската определба на Владата на РМ за зголемување на странските инвестиции не се реализира и покрај значително подобрената клима за економско дејствување на странските инвеститори. Планираниот пораст на извозот од 15 проценти годишно, исто така, не се остварува. Сето тоа, заедно, дејствува ограничувачки на остварувањето на планираниот годишен пораст на бруто домашниот производ на земјата од 6-8 проценти.

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 странците од позначајни инвестиции во РМ.

Истовремено, и покрај значајните подобрувања на деловниот амбиент во земјата, на тој план, сеуште, има слабости кои негативно влијаат врз работењето на домашните и на странските инвеститори. Меѓу нив, се чини дека позначајни се зголемената финансиска недисциплина на економските субјекти која, најчесто се манифестира во избегнување на плаќање на меѓусебните побарувања и обврски, како и се уште присутните слабости во брзината и ефикасноста во реализирањето на стечајните и ликвидациските постапки против фирмите. 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.

Најавеното создавање домашни бренд производи во текот на извештајниот период не се реализира, така што РМ, и натаму, останува без препознатлив индустриски, земјоделски или туристички бренд по кој би бил препознатлива на странските пазари.

Ограничувачки фактор на страната на извозот е бавното воведување на ЕУ стандардите за квалитет.

Најпосле, во набљудуваниот период, а особено во првите девет месеци од 2009 година, кога тоа беше особено важно и потребно, не беше доволно силно изразена активноста на македонските агенти во странство за промовирање на домашните производи ако не на традиционалните, тогаш на алтернативните светски пазари.

2.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите

Сигурно дека најсилно изразен ризик на којшто во претстојниот период ќе биде изложена вкупната македонска економија, а во тие рамки и нејзината надворешна економска размена, се согледува во интензитетот и правците на движење на светската економска криза, односно во брзината за излегување од неа и придвижување по просперитетната патека од економскиот развој. Многу е битно кога и со колкава сигурност главните економски партнери на РМ (Германија, Русија, Италија, Грција и Србија) ќе излезат од рецесијата. Од силината со која тие ќе се соочат со кризата, зависи брзината со која македонската економија ќе почне да бележи позитивни движења.

Ако се оствари очекуваното зголемување на побарувачката на стоки и услуги од страна на главните трговски партнери на РМ, тогаш ќе дојде до зголемување и на побарувачката за металски, текстилни, земјоделски, кожарски и други репроматеријали, суровини и производи од РМ, кои се главни составувачи 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.

Македонските извозни и увозни фирми и во претстојниот период (барем додека домашната економија не излезе од фазата на рецесија) ќе се соочуваат со проблемот на рестриktivна монетарна политика заради одржување на фиксноста на девизниот курс на денарот. Повратен проблем со слични последици може да предизвика евентуалниот 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, исклучително голем ризик за идните движења во економијата, а, со тоа, и за движењата во надворешно-трговскиот сектор, претставува евентуалното (не)добивање датум за преговори на РМ со ЕУ за членство на РМ во таа силна меѓународна економска асоцијација.

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

Генерално, може да се заклучи дека во анализираниот период Владата на РМ ги презела или спровела повеќето од планираните мерки и активности во правец на унапредување на состојбите во економската размена со странство. Тоа, особено, се однесува на перманентното подобрување на деловниот амбиент во земјата, што на економските субјекти им создава услови за попродуктивно дејствување и зголемување на нивната конкурентност на странските пазари. Истото, на соодветен начин, може да се констатира и за мерките што се преземени во насока на привлекување странски инвестиции во земјата.

Меѓутоа, раширувањето и засилувањето на светската економска криза од која, неминовно, мораше да биде зафатена и македонската економија, придонесе 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 во која навлезе и македонската економија. Тоа услови нагло намалување на трговијата на РМ со странство.

Сепак, 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 и при увозот на суровини и репроматеријали и при увозот на готови производи за кои не постои замена во домашната економија. Од друга страна, домашната економија не е доволно интернационализирана, односно извозно структурирана. И натаму отсутвуваат производи што, во поголем обем отколку досега, ќе можат да се пласираат на странските пазари. Особено е непријатна состојбата РМ да нема свои бренд производи по кои ќе биде препознатлива на странските пазари.

Поради таквите општи карактеристики, за претстојниот период е препорачливо надлежните институции да обрнат поголемо внимание на мерките и начините за реструктурирање на економијата во насока на нејзина извозна ориентираност.

Позначајни поединечни препораки на тој план можат да бидат следните:

- зголемување на процентот на додадена вредност на производите од текстилната индустрија, кои во претстојниот период ќе се соочат со растечката конкуренција од текстилните производи од Кина;
- реализирање на Програмата за ревитализација на текстилната индустрија во РМ;
- реализирање на постојната Национална стратегија за реструктурирање на челичната индустрија со позасилено темпо од досегашното;
- изработување компаративни анализи за ефективноста на програмите за зголемување на конкурентноста и на извозот на производи со повисока додадена вредност;

- засилување на активностите за унапредување на електронската трговија;
- преиспитување на досегашните резултати од дејствувањето во рамките на ЦЕФТА и преземање мерки за засилување на можностите на економијата преку користење на системот на дијагонална кумулација во рамките на таа асоцијација.

Се разбира, покрај тие, има и бројни други можности за унапредување на надворешната трговија на земјата во претстојниот период. Сепак, при настојувањата за нивно искористување, секогаш, треба да се имаат предвид бројните ограничувања на кои, во моментот, наидува македонската економија. 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.

3. Трговска, индустриска и инвестициска политика

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

Во анализираниот период, Владата на РМ подготвила, а Собранието на РМ донело повеќе закони и измени и дополнувања на закони со цел нивно подобрување и усогласување со европското законодавство, како претходница на очекуваното зачленување на земјата во ЕУ. Во анализираниот период беа донесени повеќе мерки за реализирање на целите што се предвидени во Програмата на Владата на РМ за периодот 2008 – 2012 година во областите трговија, индустрија и инвестиции:

3.1.1. Трговија

Планираните активности во областа на трговијата, првенствено, се насочени кон подобрување на деловна клима за правење бизнис во РМ.

Во таа функција, како основа за идно дејствување во прогресивна насока во трговијата, но и во останатите анализирани економски дејности, властите во РМ го донесоа Законот за измена и дополнување на Законот за едношалтерскиот систем и за водење на трговски регистар и регистар на други правни лица. Истовремено, со тој Закон се изврши и хармонизација на домашното законодавство со директивата на ЕУ што се однесуваат на електронско поднесување на документи во регистрите од страна на компаниите. Преку едношалтерскиот систем (ЕШС) деловната заедница ги исполнува своите законски обврски за обелоденување на податоците пред јавноста, што мора да се одвива на начин кој е во согласност со правото на Европската Унија. По воспоставувањето на првата фаза од развојот на ЕШС, која подразбира негово воспоставување, пренос на податоците за трговските друштва и нивната регистрација од судовите во Централниот регистар на Македонија (ЦРМ), во следниот период ќе се одвива процесот на реализација на втората фаза на воспоставувањето ЕШС, која подразбира воспоставување на комплетни електронски решенија (софтвери) за упис на податоци во следните регистри:

- Електронски регистар за on line регистрација на трговски друштва
- Електронски регистар за лизинг
- Електронски регистар за залог
- Електронски регистар за стечај
- Интеграција на Фондот за Здравство, ПИОМ и на Агенцијата за вработување во едношалтерскиот систем.

Втората фаза од развојот на ЕШС ќе се одвива со техничка помош од проектот на Светска Банка за подобрување на деловното окружување БЕРИС. За негова реализација се одвоени дополнителни 1,5 милиони евра за воспоставување хардверски систем за зачувување на базите на податоци на ЦРМ.

Во насока на подобрување на условите за тргување се скратувањето на постапката за регистрирање фирма (најдоцна за три дена) и реализацијата на проектот за развој на информатички систем за поднесување и добивање податоци во електронска форма (Регистрација на трговски друштва on line).

Во функција на поедноставување на трговската размена со странство, како што претходно беше речено, извршено е групирање на граничните царински инспекции и забранета е постапката за минување преку граничните премини.

Слична функција и цел има донесувањето на Законот за измена и дополнување на Законот за царинска тарифа, со кој се постигна изедначување, односно намалување на стапките на постојните тарифни групи на слични производи. Со намалување на бројот на тарифни групи: 1) се поедноставува царинската постапка, 2) се скратува времето што е потребно за спроведување на инспекциите, 3) се поедноставува пополнувањето на царинската документација и 4) се намалува просторот за корупција што произлегува од можноста одредени видови на стоки да се стават во категорија со пониска царинска тарифа.

Усогласувањето на домашното законодавство, а со тоа и хармонизирањето на домашните услови за стопанисување со тие што важат во ЕУ, се врши и со донесување бројни други прописи. Така, Министерството за економија активно работи на подготовка на закон со кој ќе се овозможи регистрирање на Европско друштво (Societas Europaea) и на Закон за измени на постојниот Закон за трговски друштва во насока на овозможување прекугранично спојување на трговски друштва согласно прописите на ЕУ за Европско друштво и прекугранично спојување на трговски друштва, со што ќе се изврши целосна законска хармонизација на правото на трговски друштва на РМ со тоа на ЕУ. Рок за завршување на таа хармонизација е до крајот на 2009 година. На тој начин, во услови кога РМ има побрза регистрација на фирми во однос на најголемиот број земји-членки на ЕУ и во услови кога целосно ќе ја има воспоставено правната рамка за водење бизнис што важи во ЕУ, оперативнo ќе се овозможи вистинска интеграција на домашниот во бизнисот на ЕУ, како рамноправен и конкурентен партнер.

Двапати во анализираниот период се извршени измени и дополнувања на Законот за трговија со кои: 1) се ограничи дозволеното време за продажба на алкохолни пијалоци (во летниот период до 19,00 часот, а во зимскиот период до 21,00 часот) и се отстрани утврдениот недостаток на Законот за трговија во поглед на определување на работното време кај бензинските станици што функционираат без лица за опслужување. Имено, поранешните одредби на Законот го ограничуваа бројот на вработените, односно налагаа трговецот да има најмалку еден вработен за осум часовно работно време по продажен објект, што не овозможуваше функционирање на бензински станици на кои точењето на гориво во иднина ќе се врши без лица за опслужување. Измените беа направени во насока на создавање услови за изградба на бензински станици на кои точењето на гориво ќе се врши непрекинато, односно 24 часа дневно, на принцип на самопслужување и самонаплата, односно со ставање на пари, магнетни или чип картички.

Оценувајќи дека не може да се зборува за подобрена деловна клима во земјата без зголемување на ефикасноста на стечајните постапки, Владата на РМ изврши повеќе законски и други интервенции на тој план. Така, во текот на 2009 Одделението за стечај при Министерството за економија започна со реализација на следните активности:

- Јакнење на капацитетот на Министерството за економија во областа наречена „Излез од пазарот“ (стечај или ликвидација на фирми). За поефикасно остварување на таа цел, ангажиран е меѓународен консултант што е вклучен во јакнењето на капацитетот на Министерството за економија во делот на стечајот;
- Донесен е Правилник за начинот на впаричување на имотот на друштво во ликвидација што се применува при редовна ликвидација на трговските друштва, а во согласност со Законот за трговски друштва;
- Во текот на 2008 година беше изготвена програма за курс и за обука на кандидати за стечајни управници во духот на нововоставените правила за спроведување постапка на стечај;
- За остварување на истата цел, во септември 2009 година беше организирано посетување на задолжителен курс за стручно усовршување на стечајните управници, како и тест за проверка на нивното знаење.

Со тие и други мерки и активности се настојува да се спречи стечајот да биде долгогодишна агонија и ограбување на фирмите, како што беше случај со многу фирми во РМ во изминатите 15 години, туку нивно рестартирање преку реорганизација и изнаоѓање на стратешки инвеститор. Во функција на рестартирање на најголем дел од фирмите што се во стечај, се формира Комитет за побрзо разрешување на стечајните постапки во фирмите. Во него учествуваат правни и економски експерти. Комитетот работи на побрзо и поефикасно решавање на поединечни стечајни постапки што траат со години, што треба да овозможи враќање на работниците на поранешните работни места. Најпосле, за остварување на поставената цел започна спроведувањето на континуирана едукација на стечајните судии и на стечајните управници.

Во меѓувреме, изготвен е Правилник за формата и содржината на побарувањата на доверителите во стечајна постапка, кој е доставен на мислење и усогласување до Централниот регистар. По усогласувањето со Централниот регистар, Правилникот ќе биде ставен во оперативна функција.

Во рамки на интернет порталот на Министерството за економија, воспоставен е портал за објавување на правосилни судски одлуки, објавување на продажби во стечајните постапки и објавување детални информации за имотот што се продава. Тој интернет портал функционира редовно од почетокот на 2008 година и на него се објавуваат сите правосилни судски одлуки што се донесени во стечајните постапки и бесплатно се објавуваат продажбите на имот во стечајните постапки. Освен огласи за продажби на имот во стечајни постапки, бесплатно се објавуваат

и огласи за продажба на имот и во постапки за ликвидација, ако ликвидаторот достави соодветен оглас за објавување. На тој начин, заинтересирани купувачи ќе можат на едно место да имаат увид во сите имоти врз кои има стечајна постапка, што треба да придонесе за постигнување на повисока продажна цена на имотите и подобрување на финансиската состојба на фирмата во стечај.

Во рамки на ЦРМ е воспоставен регистар на побарувања. Неговата задача и цел е обезбедување заштита на доверителите од евентуално загрозување на нивните побарувања во текот на стечајните постапки. Создадена е можност за регистрирање на побарувањата на доверителите од моментот на нивното настанување. Доверителите што ќе ги регистрираат своите побарувања ќе можат полесно и побрзо да ги наплатат своите побарувања од стечајната маса на должникот.

За подобрување на деловната клима во земјата беше продолжена реализацијата на проектот “Регулаторна гилотина“. Тој проект, всушност, прерасна во континуиран процес. Во анализираниот период вниманието беше посветено на:

- поевтинување на услугите на фирмите и граѓаните за добивање на документи, лиценци, дозволи, одобренија и сл.;
- целосно имплементирање на правилото “молчењето е одобрување“ и тоа во сите закони каде што тоа е можно;
- намалување на бројот на документи и на пропишани рокови за нивно добивање;
- намалување на бирократијата и дискрециските права во регулативата;
- при подготовката на секоја нова регулатива задолжително ќе се бара мислење од стопанските комори во земјата.

За ефикасна реализација на започнатата регулаторна гилотина, со која се отстрануваат бариерите за бизнисот што се наследени од старите законски решенија и административни процедури, извршени се измени и дополнување на 36 закони, отстранети се 349 подзаконски акти и дополнети и изменети се 14 подзаконски акти. Од јануари 2009 година наваму се применува правилото на РИА¹, што значи дека за сите закони, освен за тие што се носат по итна постапка, задолжителна е претходна проценка од аспект на нивните можни ограничувања на бизнисот. РИА овозможува уште во почетната фаза на креирање на законите да се изврши детална проценка на можните економски и социјални влијанија, како и проценка дали тие ќе овозможат постигнување на поставените цели и решавање на проблемите со нивното применување.

3.1.2. Индустија

Еден од стратешките приоритети на Владата на РМ е зголемување на квалитетот и конкурентноста на домашната индустрија, базирани на знаење, иновации и истражување. Со низа мерки и активности се настојува да се поттикне производството на стоки и услуги со повисока додадена вредност.

¹ Regulatory Impact Assessment

Заради усогласување со Насоките на ЕУ во делот на доделување на државна помош за остварување на саканата цел, донесен е Закон за поттикнување и помагање на технолошкиот развој. Извршено е дефинирање на статусот корисник на зона и дефинирање на моментот во кој корисникот на зоната почнува да ги користи даночните и царинските ослободувања и олеснувања, како и ослободувањето од плаќање на персонален данок на доход и тоа 100 процентно во следните 10 години.

Бидејќи и стана јасно дека недостатокот на енергија може да се претвори во главна кочница на идниот развој на индустријата во РМ, Владата на РМ пристапи кон поголема либерализација на пазарот на електрична енергија преку донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика. Истовремено, врз основа на договор меѓу МАНУ и Министерството за економија, МАНУ изготви Стратегија за развој на енергетиката на РМ. Со неа се утврдени долгорочните цели на развојот на одделни енергетски дејности, со цел да се обезбеди подолготрајна сигурност во снабдувањето на земјата со различни видови енергија.

Имајќи го предвид извонредно големото значење на текстилната и на челичната индустрија за македонската економија од разни аспекти (обем на индустриско производство, извоз, вработеност), Владата на РМ ги изработи претходно спомнатите стратегии за ревитализација на текстилната и на челичната индустрија на РМ.

Најпосле, со цел следење и имплементација на процедурите и барањата на НАТО во областа на индустриското планирање (индустриско производство и понуда), воспоставен е перманентна активност на претставник на Министерството за економија во работата на Комитетот за индустриско планирање на вонредни состојби од невоен карактер, кој функционира во рамките на НАТО.

3.1.3. Инвестиции

Привлекувањето на странски директни инвестиции и зголемувањето на домашните инвестиции се определени како две клучни цели на Програмата на Владата на РМ за периодот 2008 – 2012 година. За нивно остварување, првенствено е пристапено кон подобрување на деловната клима во земјата, за што детално стана збор во претходното поглавје и погоре во ова поглавје.

Покрај тоа, Владата на РМ планираше да започне со реализација на неколку битни инвестициски проекти што ќе се финансираат со средства од централниот буџет на државата и со странски кредити и донации, како што се: ГЕФ Проектот за одржлива енергија, чија цел е поттикнување на инвестициите за зголемување на енергетската ефикасност и поголемо искористување на обновливите извори на енергија преку отстранување на институционалните и финансиските бариери; Гасификација на РМ; давање под концесија на ХЕЦ “Чебрен“ и ХЕЦ “Галиште“. Меѓутоа, поголем дел од планираните капитални инвестиции во земјата во анализираниот период не се реализираа или делумно почнаа да се реализираат поради проблемите со кои почна, се почесто, да се соочува државниот буџет пре-

дизвикани од влегувањето на земјата во рецесија, како и воздржувањето на странските инвеститори поинтензивно да инвестираат во РМ во кулминаторскиот дел од светската економска криза.

Воопшто, може да се заклучи дека во анализираниот период инвестициите (домашни и странски) не се движат ниту приближно со посакуваната големина и динамика каква што се очекуваше и посакуваше. Основната причина за тоа е повеќепати спомнуваната актуелна економска криза, којшто во анализираниот период интензивно го зафати и реалниот сектор на РМ.

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

Очигледно е дека поголем дел од планираните активности што се планирани со Програмата на Владата на РМ за периодот 2008-2012 година интензивно се спроведуваат. Сепак, дел од нив сеуште не се реализирани. Таков е случајот со целосно усогласените одредби од Законот за технолошко-индустриски развојни зони со европското законодавство и, сеуште неизменетите одредби од Законот за трговски друштва што се однесуваат на давање одобрение на трансакциите на заинтересираните страни и прекуграничните спојувања. Останува тие активности да се завршат во претстојниот период.

3.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите

Глобалната финансиска криза има големи последици врз светската, а со тоа и врз македонската економија. Таа и натаму претставува најголем ризик во однос на остварувањето на програмските активности и на проектираните цели на Владата на РМ во претстојниот период. Кога македонската економија ќе излезе од фазата на рецесија, дали набргу таа ќе се ослободи од стегите на дефлацијата, со колкава брзина и сила најсилните странски партнери ќе излезат од рецесијата и ќе се придвижат по просперитетната патека од нивниот развој, кога странските инвеститори ќе се охрабрат поинтензивно да инвестираат во други земји, па и во РМ, како ќе се движат цените на енергенсите на светските пазари итн., се прашања коишто, во исто време, се поставуваат како објективни пречки и ризици за реализација на активностите во областите на трговијата, индустријата и инвестициите во РМ.

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

Општо земено, РМ успева да го издржи ударот на глобалната економска криза, меѓу другото, и како резултат на преземените антикризни мерки од страна на Владата на РМ. Таквата генерална оценка за периодот на известување комплетно се надополнува на позитивната оценка на проектот на Светска банка "Правење

бизнис“ (за кој стана збор во претходното поглавје) и со оценките на Европската комисија за сработеното од страна на РМ во делот за Трговска, индустриска и инвестициска политика на Република Македонија во набљудуваниот период. Тоа се позитивни сигнали за идниот развој на настаните во анализираните области од македонската економија.

Меѓутоа, голем ризик во имплементација на зацртаните планови на Владата на РМ претставува актуелната економска криза со сите нејзини манифестации и ефекти врз економијата. Како што претходно беше коментирано, Владата на РМ во анализираниот период донесе три пакети на мерки што требаше да го олеснат ударот на рецесијата врз домашната економија. Сепак, се покажа дека тие мерки се недоволни за да им помогнат, пред сè на индустриските капацитети, а најмногу на извозните компании, бидејќи најпогоден дел од економската криза во изминатитот период беше индустријата во која од порано се наталожени бројни слабости и проблеми од структурен карактер. Поради тоа, во сиот анализиран период обемот на индустриското производство континуирано бележи негативни големини. Во првите девет месеци од 2009 година обемот на индустриското производство беше помал за 12,4 проценти од остварениот во истиот период во 2008 година. Негативните движења во индустријата условија намалување на бројот на вработени во периодот јануари-септември 2009 година за 6,3 проценти во однос на истиот период од 2008 година.

Економската криза зафати најголем дел од претпријатијата (големи, средни и мали) што дејствуваат во областа на трговијата и индустријата. Тоа ја наметнува потребата од преземање енергични мерки во претстојниот период за подобрување на нивната ликвидност. Тоа, најефикасно, може да се направи со ангажирање на средствата од Европската инвестициска банка во износ од 100 мил евра, засилување на улогата на Македонска банка за поддршка на развојот преку почнување директно финансирање на стопанските субјекти со нејзиниот расположлив капитал, воздржување на Владата на РМ од натамошни поинтензивни прибирања на средства со продажба на државни записи со што ќе се остави поголем простор за кредитирање на претпријатијата, одредено релаксирање на монетарната политика, што ќе води кон намалување на каматните стапки и што ќе има благопријатно дејство врз трговијата, индустријата и инвестициите во земјата, а со тоа и за постепено излегување на економијата од фазата на рецесија и сл.

Преку интегриран пристап на програми и политики, Владата на РМ треба да го поттикнува и да го поддржува слободниот пазар, како и зголемувањето на конкурентноста на производителите, фирмите и на економијата во целост, како и нивното интернационализирање.

Иако е подобрена комуникацијата помеѓу Владата и бизнис секторот, таа, сеуште е на ниско ниво, бидејќи бизнис секторот не е доволно вклучен во давањето мислења во носењето на стратешки документи за развој на економијата, што упатува на потребни промени во таквата комуникација во иднина. Исто така, потребна е поголема соработка и вклучување на граѓанското општество во давањето мислења, анализи и експертски проценки и од страна на Владата и бизнис заедницата.

4. Внатрешни работи и правосудство

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

4.1.1. Реформи во правосудството

Зајакнувањето на независноста, зголемувањето на ефикасноста и специјализацијата на судството со цел обезбедување слободен и ефикасен пристап до правдата, како и втемелувањето на принципот на владеење на правото, се основните правци и цели во реформите во правосудството. Важен предуслов за реформите во таа област и за реализација на споменатите принципи беше започнувањето на работата на Судскиот совет на РМ (во натамошниот текст: Судски совет) и на Советот на јавни обвинители на РМ (во натамошниот текст: Советот на обвинители). Со нивното конституирање и независно работење се создадоа услови за поголема политичка независност на судството и обвинителството што, пак, беше услов за добивање позитивен извештај на Европската комисија за напредокот на РМ во 2009 година.

Судскиот совет во текот на 2008 година одржа 28 седници. На тие седници, меѓу другото, советот со двотретинско мнозинство избираше или разрешуваше судии и судии - поротници и претседатели на судови. Во текот на 2008 година Судскиот совет избра вкупно 89 судии, од кои 74 беа избрани за судии во основните судови, а останатите 15 беа избрани за судии во судовите од повисока инстанца и тоа: 2 судии во Врховниот суд на РМ, 4 судии во Управниот суд, 3 судии во Апелациониот суд во Битола, по 1 судија во Апелационите судови во Гостивар и Штип и 4 судии во Апелациониот суд во Скопје. Во таа година Судскиот совет избра и 6 претседатели на судови од различни инстанции. При изборот на судиите беше запазуван принципот за соодветна застапеност на избор на судии кои припаѓаат на заедници кои не се мнозинство во РМ. Така, 73,0% од избраните судии се македонци, 23,6% се албанци и по 1,1 % од избраните судии се власи, срби и бошњаци. Од избраните судии, 57,3 % се лица од машки пол, а 42,7 % се жени.

Во 2008 година Судскиот совет го утврди потребниот број на судии- поротници за сите судови (вкупно 3.611 судии-поротици), а до крајот на таа година беа избрани 807 судии-поротници.

Судскиот совет во текот на 2008 година поведе 14 постапки за нестручно и несвесно вршење на судиската функција и 4 дисциплински постапки. Од вкупно поведените 18 постапки за утврдување одговорност на судиите во вршењето на судиската функција, 8 постапки завршија со разрешување на судиите. Во текот на 2008 година беа донесени уште 25 одлуки за престанок на судиската функција и тоа: во 6 случаи по сопствено барање на судиите; во 15 случаи судиската функција престанала поради исполнување на условите за старосна пензија; во 3 слу-

чаи поради настапената смрт на судијата и во 1 случај поради прераспоредување на судијата на друга функција.

Од октомври 2008 година до крајот на извештајниот период Судскиот совет назначи 38 нови судии и 4 нови претседатели на судии.

Една од новините на полето на градење сè поголемата независност и стручност на судиите е воведувањето на правото и обврската на Судскиот совет да спроведе постапка за оценување на работата на судите и претседателите на судовите, која произлегува од *Правилникот за критериуми за оценување на работата на судиите* донесен во март 2008 година. За време на извештајниот период, Судскиот совет ја спроведе првата оценка на работата на судиите, при што беа евалуирани 9 основни судови и Апелациониот суд во Скопје. Од првичната анализа на податоците е констатирано дека 80 % од судиите постигнуваат резултати согласно критериумите за квалитет и квантитет во нивното работење.

Со *Законот за изменување и дополнување на Законот за судски буџет* од јануари 2009 година, управувањето и менаџирањето со судскиот буџет, од Врховниот суд на РМ е префрлено во надлежност на Судскиот совет. Тоа нуди можност за подобра и понезависна употреба на буџетот за сите судови. За одбележување е и неговото зголемување за 2009 во износ од 8 проценти во однос на неговата големина во претходната година. Во правец на зголемување на независноста на судиите беше и имплементацијата на Законот за плати на судии.

На почетокот на 2008 година и за време на извештајниот период е заокружен изборот на Претседателот на Управниот суд и 22 судии во тој суд, беше завршено неговото опремување и беше воспоставена неговата информациско-технолошка опременост. Управниот суд постапувал и решил околу 3.200 случаи.

Согласно *Законот за судовите* во извештајниот период беше обезбедена целосна функционалност и на Апелациониот суд во Гостивар со избрани 12 судии кои постапувале и решиле околу 2.500 предмети.

Конститутивната седница на Советот на обвинители се одржа на 04.08.2008 година. На таа седница беа избрани Претседателот на Советот и неговиот заменик, а беа формирани 3 работни групи во чија надлежност е донесувањето на подзаконските акти.

Советот на обвинители, во чија надлежност е изборот и назначувањето на јавните обвинители, за време на извештајниот период избра 21 нов јавен обвинител, а на 159 обвинители, кои што на таа функција биле избрани во 2003 година со мандат од 6 години, им го верификува мандатот. Согласно Законот за јавното обвинителство, Советот на обвинители изврши избор на 9 јавни обвинители во новоформираното Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција во чиј домен и надлежност се организираните форми на криминалитет и коруп-

ција, извршени на територијата на целата Република. Во извештајниот период беше формирано Вишо јавно обвинителство во Гостивар и беше избран Виш јавен обвинител за Гостивар и негови 4 заменици.

Треба да се напомене дека целосната имплементација на Законот за јавното обвинителство (на полето на преземањето на откривачката функција од страна на обвинителите) е условена од измените (реформите) на Законот за кривична постапка.

Согласно новиот Судски деловник, кој стапи на сила на 01.01.2008 година, заради непристрасност во изборот на судиите внесена е обврска за задолжително електронско заведување на предметите во судовите и нивна електронска распределба по случаен избор на судиите. Донесена е стратегија за информатичко – комуникациска технологија во правосудството 2007 – 2010 година според која, секој судија и обвинител и сите судски службеници треба да добијат компјутер и обука за работа на компјутер. Центарот за информатички технологии функционално ги поврзува сите правосудни институции. Формирана е Правна база на податоци која содржи повеќе од 6.000 закони и подзаконски акти што се донесени во РМ од 1940 до 2006 година, која им е на располагање на сите вработени во правосудството.

Во набљудуваниот период Академијата за обука на судии и јавни обвинители (АОСЈО) продолжи да ја спроведува почетната обука² на 27 слушатели од втората генерација, а истовремено продолжи со практична обука на првата генерација (која, исто така, брои 27 слушатели) во времетраење од 10 месеци. Завршниот испит на првата генерација кандидати за судии и јавни обвинители се спроведе од 1 до 10 декември 2008 година, пред комисија која се формира на предлог на Судскиот совет (4 члена), Советот на обвинители (2 члена) и еден испитувач по предлог на Министерството за правда. Испитот се состоеше од теоретски и практичен дел, односно од симулација на судење и устен дел од областите на граѓанската и кривичната постапка. Сите кандидати успешно ја завршија обуката и се стекнаа со позицијата кандидати за судии и јавни обвинители.

Во текот на извештајниот период се реализира практичната обука на втората генерација слушатели. На 15 септември 2009 година со почетна обука, во времетраење од 5 месеци, започна обуката на третата генерација слушатели, која е составена од 17 кандидати.

Паралелно со почетна обука на кандидати за судии и јавни обвинители, Академијата врши и обука за постојано стручно усовршување на вработените во судството, обвинителството и во Министерството за правда. За таа цел, во текот на 2008 година биле ангажирани вкупно 273 обучувачи од кои, 177 се домашни, а останатите 96 се експерти од странство. Академијата ја спроведе обуката на избраните

² Обуката започна на 15 септември 2008 година и трае 5 месеци.

судии во новоформиранитот Управен суд и во Апелациониот суд во Гостивар. Во периодот од 1 јануари до 31 декември 2008 година, во организација на Академијата или во соработка со други организации, беа одржани вкупно 221 семинар во времетраење од вкупно 2.289 часови.

Отсуството на систем за управување со човечки ресурси на ниво на Министерството за правда ја забави реализацијата на избор на кандидати што ја завршиле обуката на Академијата и тоа за околу 50 проценти од утврдените слободни судски места во основните судови и 50 проценти од утврдените слободни обвинителски места во основните јавни обвинителства, што требаше да се изврши во рок од 3 години по завршувањето на обуката. Поголем дел од првата генерација кандидати што го положија завршниот испит за судии и јавни обвинители, беа избрани на тие позиции, што нуди можност за обезбедување поголема независност и објективност во судството. Академијата вложува напори за измена на законската регулатива со која ќе се обезбедат поголеми законски гаранции дека завршените кандидати ќе бидат избрани за судии, односно јавни обвинители.

Согласно усвоената програма на Академијата за 2009-2010 година и Годишниот календар за 2009 година, продолжи обуката на горенаведените актуелни теми и области што се од значење за примена на материјалните и процесните закони, а особено за измените во националното и меѓународното законодавство и практика.

Посебен акцент се става на обуката за Измените на кривичното законодавство, особено на новата улога на јавниот обвинител во текот на предкривичната постапка и на судечкиот судија во текот на постапката.

Донесен е *Закон за изменување и дополнување на Законот за нотаријат*³. Негова основна интенција е отстранување на одредени слабости што беа содржани во претходните законски решенија, да се зајакне сигурноста на правниот сообраќај и да се подигне одговорноста на нотарот за пријавување на случаи на корупција (оневозможување на злоупотреба и незаконски трансфер на денационализирано земјиште, како што беше случај кај судски процесирани предмети “Бачило 1“ и “Бачило 2“).

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. Се извршуваат повеќе градежни активности во повеќе казнено-поправни установи со цел подобрување на условите за престој на осудените лица и тоа во: КПД Идризово, затворите во Скопје, Куманово, Тетово, Струмица и други.

Усвоена е Стратегија за реформа на казненото право со цел негова хармонизација со правото на Евроската унија. Забележливо е дека тие реформи се вршат со забавено темпо.

³ “Службен весник на РМ“ бр. 86/08.

Потпишан е Договор за соработа со Еуроџаст (Eurojust), кој е ратификуван во април 2009 година. Ратификуван е и вториот Дополнителен протокол кон Европската конвенција за заемна помош во кривичните работи, а ратификувана е и Конвенцијата за земање докази во странство при граѓански и стопански работи, со што се овозможува подобрување на правната регулатива во меѓународната соработка на правосудните органи.

Донесен е Закон за измени и дополнување на Законот за извршување⁴ со кој се корегираат некои негови правни недоречености. Притоа, зголемен е бројот на извршителите од 69 на 132, кои се распоредени во 11 подрачја низ Републиката. Во извештајниот период започна примената на Законот за медијација.

Стручната анализа на состојбите укажува на потребата за поголема контролно – надзорска функција врз извршителите, нотарите и медијаторите.

Започнувањето на имплементацијата на Законот за малолетничка правда беше одложено од јануари 2009 за јуни 2009 година. Одложувањето е резултат на потребата да се рedefинираат надлежностите на судските совети за малолетници. Пролонгиран е и рокот за основање и започнување со активност на Државниот совет за превенција на малолетничкото претстапништво, чие основање е предвидено со соодветниот закон.

4.1.2. Активности на Министерството за правда во борбата против корупцијата

Приоритет на Владата (вклучувајќи го министерствата за правда и за внатрешни работи) е нулта толеранција на коруптивните дејанија. Забележливо е дека интересорската соработка за борба против организираниот криминал и корупцијата е се почеста и на се позадоволително ниво во споредба со минатото.

Законот за следење на комуникациите, Законот за конфликт на интереси и Амандманите на Кривичниот законик (кои се однесуваат на конфискација на имот), Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка се добра правна рамка што ја овозможува борбата против тој вид на криминалитет. Беше формирана и во средината на 2009 година започна со работа Агенцијата за управување со конфискација на имот.

Во македонското законодавство се спроведени поголем дел од препораките на Групата држави против корупција (ГРЕКО), со исклучок на препораката која се однесува на симнувањето на имунитетот на пратениците.

Формирано е Основно јавно обвинителство за организиран криминал и корупција со надлежност да ги гони организираниите форми на криминалитет и корупцијата на територијата на целата држава.

⁴ “Службен весник на РМ“ бр. 08/08.

Во поголем дел од известувачкиот период, Државната комисија за спречување на корупцијата беше изложена на постојана критика од опозициските политички партии поради оценката дека нејзиното дејствување е селективно и пристрасно кон претставници на позицијата кои, по нивна оценка, биле учесници во криминални дејства и дека комисијата не ги следи извештаите и препораките на Државниот завод за ревизија.

За одбележување е дека во референтниот период, првостепените судови им изрекле казни затвор на поранешни владини функционери, вклучувајќи и еден поранешен премиер, заменик премиер и градоначалник.

Акцискиот план на Владата на РМ за борба против корупцијата во 2007 – 2011 година ги идентификува конкретните проблеми и релевантните мерки и активности што треба да бидат преземени од одделните министерства, административните органи и од останатите државни органи со цел обезбедување сеопфатен пристап во борбата против корупцијата.

4.1.3. Реформи во полицијата

Основа за реформите во полицијата претставува Законот за полиција, кој започна да се применува на 11 ноември 2007 година. За негова успешна имплементација извршено е целосно редефинирање на постојните и изработка на нови подзаконски акти што произлегуваат од него. Освен тоа, за неговата навремена имплементација Секторот за правни и кадровски работи (СПКР) при Министерството за внатрешни работи (МВР) изготви Акционен план за реализација на активностите во врска со изготвување на правната регулатива. Во Акциониот план (АП) предвидени се активности за приспособување на законската регулатива за работењето на МВР во три сегменти и тоа: а) изработка на подзаконски прописи што прилегуваат од Законот за полиција; б) изработка на подзаконски акти што произлегуваат од процесот на усогласување на законодавството со европските стандарди и прописи и в) изработка на подзаконски акти што произлегуваат од заокружувањето на процесот на реформи во полицијата.

СПКР при МВР ги изготви сите подзаконски акти во роковите што беа предвидени со АП за реализација на активностите во врска со изготвувањето на правната регулатива. Останува да се донесат подзаконските акти чие носење е предвидено по 30 септември 2009 година.

Со заокружувањето на поголемиот дел од прописите што се поврзани со Законот за полиција, се овозможува издвојувањето на МВР како политичко тело што ги спроведува политиките на Владата на РМ од областа на внатрешните работи, а стручните служби да се појавуваат во улога на создавачи на стандардите и процедурите за постапување на полицијата, со обврска да вршат експертски и генерален надзор и контрола врз работењето на полицијата, како и воспоставување на механизми за граѓанската контрола врз работата на полицијата. Создадени се

услови за оформување мултиетничка полиција со зголемување на бројот на припадничките од женската популација, а, исто така, промовирана е новата стратегија за развивање партнерски односи помеѓу граѓаните и полицијата (community policing). За остварување на таквиот партнерски однос и градење на доверба на полицијата кај граѓаните, именувани се сите 38 командири на полициски станици, а четворица од нив се заменети на барање на општинските совети согласно законската процедура.

Во јули 2009 година е донесен Законот за внатрешни работи⁵ кој, за прв пат, во таквиот вид законски одредби во РМ, воведува систем за кариера и заслуги. Системот на кариера и заслуги треба да створи поголема стабилност и да ја отстрани вообичаената практика во МВР во случај на промена на политичката опција која е на власт, покрај високите функционери да се прераспоредуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви. Со новиот закон се забранува полициските службеници да заземаат функции во политичките партии. Останува да се следи реализацијата на ефектите од тие одредби на законот.

Во извешатјниот период е заокружен системот на Интегрирано гранично управување што имаше голема улога и влијание за визната либерализација. Со потпишувањето на договорот за реадмисија и воспоставувањето на Националниот координативен центар за гранично управување (во натамошниот текст: НКЦГУ), се создадоа предуслови за можна визна либерализација, која се очекува да почне да се применува кон крајот на 2009 или на почетокот на 2010 година.

Интегрираниот концепт за обезбедување на границите претставува интер-ресорска активност на повеќе министерства на РМ, која подразбира подобрување на методологијата за собирање разузнавачки податоци. Во втората половина на 2008 година е донесен Деловник за работа на НКЦГУ со кој се уредуваат: правилата за координација и активностите што ги преземаат институциите при граничното управување, постапката за меѓусебната размена на информации меѓу институциите, правилата за координација при мониторингот на државната граница, како и стандардните постапки со цел да се обезбеди процена на релевантен ризик при граничното управување. Одржани се повеќе домашни и меѓународни семинари и обуки на припадниците на повеќе министерства за реализирање на дејноста на НКЦГУ.

Согласно Деловникот за работа на НКЦГУ, беше формиран Дежурен центар на НКЦГУ кој, по кадровското екипирање, почна да функционира во просторите на МВР на 19.09.2008 година, а од 01.12.2008 година работи деноноќно по системот 24 часа на ден, седум дена во неделата. Дежурниот центар има систем за: фотограмирање, снимање и видеонадзор, со основна задача да се контролира протокот на патници, стока и возила. Видеонадзорот се спроведува со цел да се превенираат и, во случај на појавување, да се докажуваат и репресираат случаите на коруптивно однесување на сите гранични премини во РМ. Видеонадзорот е во

надлежност на полициски службеници, а информатичките податоци се степенуваат како строго доверливи. Копија од видео-записот може да се достави до соодветен орган за прогон на начин што е утврдено со законите, а пред се, со Законот за кривична постапка, во запечатен плик со посебен жиг и со предупредување дека доказот е одговорност на барателот.

Втората база на податоци ја ажурираат царинските службеници на контролните пунктови на граничните премини. Во неа се внесуваат сите податоци што се однесуваат на возилата и стоката, претежно на товарните моторни возила, како и документацијата за карактерот на стоката и состојбата на увоз, извоз или транзит низ нашата држава. Тие два потсистема, засега, се врзани со интересен софтвер кој ќе функционира до нивното целосно поврзување, што се предвидува да се изврши во 2010 година. Соодветните податоци се разменуваат и се употребливи за повеќе министерства кои, за таа цел, имаат назначено свои офицери за врски⁶.

Меѓународната полициска соработка со Европол е подобрена. Во таа насока се вршат подготовки за потпишување на оперативен договор. НЦБ – Интерпол Скопје воведува дежурен оперативен центар што работи 24 часа на ден, седум дена во неделата, со што се задоволува уште еден од стандардите на МКПО – Интерпол.

На полето на унапредување на техничко – информативниот потенцијал на МВР, во фаза на реализација се проектите за надградба на Тетра системот за подрачјата на Скопје и Охрид, воведување на видеонадзор врз објектите на МВР, замена на постојната телефонска мрежа со ИП телефонија, замена на класичната телефонска мрежа со оптичка (Скопје), надградба на информацискиот систем и подигање на нивото на негова заштита.

4.1.4. Борба против организираниот, насилничкиот криминалитет и корупцијата

Борбата против организираниот криминалитет и корупцијата останува приоритет на МВР. Во април 2009 година беше ратификувана Конвенцијата на Советот на Европа против трговија со луѓе. Во Кривичниот законик се воведени одредби за задолжителна конфискација на средствата што им припаѓаат на сторителите на дела поврзани со трговија со луѓе. Интер-ресорската соработка во борбата против организираниот криминалитет се одвива со задоволителен капацитет.

За трговија со луѓе во 2008 година беа обвинети 185 лица. Од нив, 160 лица беа обвинети за криумчарење нелегални мигранти, а 25 лица за трговија со малолетници (од нив, 16 лица се осудени со казна затвор во траење од три до осум години).

⁶ Министерство за финансии (Царинска управа); Министерство за здравство, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; Министерство за екологија; Министерство за надворешни работи; Министерство за транспорт и врски; Министерство за одбрана и т.н.

За напоменување е исчезнувањето на едно шест годишно девојче кое, сè уште, не е пронајдено, со потенцијални можности тоа да било субјект на недозволена трговија со луѓе. Од страна на МВР се преземени активност за трагање и пронаоѓање на девојчето.

Во судска постапка е случај на сомнение за коруптивно однесување на поголема група овластени службени лица - припадници на МВР, кои извршуваа работни задачи на еден граничен премин.

Подобрени се капацитетите за борба против компјутерскиот криминалитет и криминалитетот поврзан со компјутерите како што е случајот со злоупотребата на кредитните картички. Конвенцијата на Советот на Европа за компјутерски криминалитет изврши големо влијание при новелирањето на Кривичниот законик на РМ, а согласно нашето позитивно право, нејзините одредби директно се спроведуваат во македонскиот правен сообраќај.

Во 2008 година Секторот за внатрешна контрола на МВР поднесе 67 кривични пријави против 75 полициски службеници за вкупно 70 кривични дела, од кои кај 61 лице се покажаа елементи на корупциско однесување.

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

Заложбата на Владата на РМ, односно на нејзините ресорни министерства и институции што се задожени за спроведување активности на полето на правдата и безбедноста (внатрешните работи) за време на анализираниот период е константна. Со функционирањето на Судскиот совет се создадени услови за поголема деполитизација на судството и за негова поголема независност од извршната власт. Ставени се во функција неколку нови судови со кои се релаксира работењето на Врховниот суд. Сепак судството генерално сеуште не е деполитизирано, меѓу другото постојат одредени одлуки кои се подлежни на дебати и роднински врски во судскиот систем итн. Она што е исто така од голема важност е дека се засилени контролите внатре во редовите на МВР но сеуште остануваат недоволно реформирани и иако не доволно сепак намален е бројот на спектакуларните апсења.

Заокружен е циклусот на приспособување на голем дел од македонското со европското законодавство. Сепак, забележливо е доцнењето на примената на Законот за малолетничка правда.

За непречено применување на Законот за полиција, во предвидените рокови се донесени сите предвидени подзаконски акти, избрани и именувани се командирите на полициските станици во содејство на МВР и локалната самоуправа, а направен е и реизбор на 4 командири.

Донесен е Законот за внатрешни работи кој воведува систем за кариера и заслуги. Тој систем треба да создаде поголема стабилност и да отстрани една долгогодишна вообичаена практика во МВР во случај на промена на политичката опција што е на власт, покрај високите функционери, на пониски места да се прераспореуваат и припадниците на стручните служби заради политички мотиви. Сепак, пред стапувањето на сила на Системот за кариера, голем број работници на МВР беа прераспоредени на пониски работни места.

5. Надворешни работи

Овој прв извештаен период во сферата на надворешната политика беше од клучно значење за дипломатијата на Република Македонија. Адекватното претставување на земјата во светот, одбраната на нејзините витални национални интереси, заштитата на интересите на граѓаните и нивниот национален идентитет, како и соодветна афирмација на достигнувањата на земјата на сите полиња, беа дел од примарните цели и задачи на Министерството за надворешни работи, зацртани во Програмата за работа на Владата на Република Македонија. Како стратешки определби на земјата остануваат членството во ЕУ и НАТО, како клучни сфери во полето на надворешната политика.

Целите поставени во Планот за работа на Владата се амбициозни и бараат вложување на исклучителни напори и јасен курс за нивна реализација. Остварувањата на целите и задачите се од особена важност и бараат дополнителна претпазливост за ризиците кои може да се јават, а притоа треба вонредно да се ангажираат сите постоечки ресурси.

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

Согласно со Програмата за работа на Владата за 2008-2012 година, надворешната политика на Република Македонија ќе биде 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
- засилување на економската и јавната дипломатија

Во врска со членството во НАТО – Иако Македонија по финализирањето на десетиот (X) циклус на Акциониот план за членство во НАТО ги исполни критериумите за добивање на покана, сепак тоа не се случи на Самитот на НАТО во Букурешт во 2008 год. Сепак, 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 мнозинските етнички заедници и придонес во Европската безбедност и одбрамбена политика.

Важно е да се спомене дека во анализираниот период се набљудува зголемен интензитет на меѓународните односи на Министерството за одбрана, голем број на билатерални средби на Министерот за одбрана, учество на мултилатерални

состаноци, организирање и претседавање на меѓународни конференции, како и посети на македонските мировници во Ирак, Авганистан и Босна и Херцеговина. Препорачливо е уште повеќе да се интензивира меѓународната соработка и контакти со меѓународните партнери, како и особено да се обрне внимание на учеството во регионални мултилатерални организации и состаноци. Само така може јасно да се артикулира македонската позиција, прогрес и интерес во светот. Исто така, од особена важност е да се доекипираат македонските амбасади, особено во клучните земји за Македонија, со одбрамбени (воени) аташеа.

Република Македонија и понатаму продолжува со придонесот во зачувувањето на мирот во мировните мисии на НАТО, ЕУ и ООН. Македонија со свој воен персонал придонесува во ИСАФ, Авганистан (од 2002 год.), Слобода за Ирак (од јуни 2003 до декември 2008), АЛТЕА, Босна и Херцеговина (од мај 2007), УНИФИЛ, Либан (од мај 2007) и дополнително обезбедува логистичка поддршка на КФОР, Косово (од јули 2007). На почетокот на мониторираниот период зголемен е придонесот во ИСАФ мисијата за околу 25 проценти во однос на 2008 година. Имено, оваа година властите во Македонија донесоа одлука за зголемување на бројот на македонските мировници во ИСАФ мисијата во Авганистан за 44%, односно со два вода кои ќе бидат заедно со националната гарда од Вермонт, САД. Преку значајното учество во операциите предводени од НАТО, Република Македонија продолжува да придонесува кон одржување на светскиот мир и безбедност, но истовремено и испраќа јасни сигнали за својата доследност и поддршка на НАТО процесите и реформите што во континуитет се спроведуваат. Многу е важно Македонија да се држи кон патот на соработката, усовршувањето и продлабочувањето на реформите, за да не се загуби тој потенцијал, кој беше со ризик да запре по разочарувањето од недобивањето покана за членство во НАТО.

Во текот на анализираниот период се започна и со градежни активности и модернизирање на регионалниот тренинг центар Криволак за изведување на вежби за подготовка пред распоредување и обука во реални услови, идентични на оние во кои мировниците учествуваат како дел од мировните мисии. Она што е од голема важност е тоа што модернизацијата на Криволак ќе биде во целост компактибилна со стандардите на НАТО и со ова Криволак ќе ги исполнува сите услови за да стане регионален тренинг центар за регионалните партнери и земјите членки на НАТО.

Во поглед на едукацијата и професионалното доекипирање, Министерството за одбрана ја обнови работата на Воената академија во Скопје (последната генерација дипломираше во 2006 год.), како резултат на потребата на Министерството од нови офицери во АРМ. Важно да се спомене дека при изработката на студиските планови беа користени искуства од земјите членки на НАТО, а во реализацијата на наставно-образовниот процес ќе биде применета Болоњската декларација, со што покрај домашните, ќе бидат вклучени и професори од воени академии од земјите членки на НАТО. Тоа оди во прилог на модернизирањето и

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

Како дел од трансформацијата на воените објекти за цивилни цели, започната е имплементацијата на проектот “Старите касарни за нов развој”. Станува збор за отстапување на простор на касарните во Дебар, Охрид, Битола, Дојран, Гевгелија, Струмица, како и на дел од касарните во Скопје, Илинден, главната касарна, и дел од касарната во Општина Аеродром, кои ќе служат за пренамена на касарните во образовни, културни институции, деловни центри и слично. Станува збор за површини од стотици хектари, на кои со пренамената, ќе можат да се градат нови згради, училишта, домови за стари лица, трговски центри, деловни и културни центри итн. Голем дел од касарните се дел од генералните урбанистички планови како сиви зони, но во иднина со изработка на детални урбанистички планови ќе се пренаменуваат според барањата на инвеститорите. Исклучително важно во иднина ќе биде каква процедура ќе се користи при изборот и одлуката на кого да припаднат тие имоти, колку транспарентно ќе бидат изведени тие постапки и колкава полза навистина ќе донесе целиот процес за локалниот развој.

Во областа на евроинтеграциите, во изминатиот период Република Македонија значително се ангажираше и работеше за напредок и имплементација на сите неопходни критериуми зададени од страна на Европската Унија како услови кои треба да се исполнат за добивање покана за членство, познати како 8 одредници, донесени во март 2008 од страна на Европската Комисија. Во Март 2009 Европскиот Парламент усвои Резолуција за напредокот на РМ и побара да се забрза процесот на одредување датум за старт на преговорите за членство во ЕУ.

Во текот на 2009 година, РМ испрати македонски специјален претставник во ЕУ што е од особена важност за остварување на успешна координација со мисијата во ЕУ и дава еден јасен сигнал за посветеноста на македонската влада кон процесот на евроинтеграција. Ваквиот чин оди во насока на зајакнување на капацитетите на Македонија во овој клучен период со што би се оствариле подобри резултати, имајќи ја предвид потребата од поголемо и континуирано присуство во ЕУ.

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 најкус можен рок да се исполнат главните технички критериуми. На 15 јули 2009 година Република Македонија конечно доби зелено светло во однос на визната либерализација. Европската Комисија препорача укинување на визите за Македонија, Србија и Црна Гора од 1 јануари 2010 год. Процесот на визна либерализација за Западниот Балкан има целосна поддршка во Европската Унија. Останува крајната одлука да ја донесат министрите за внатрешни работи на ЕУ. Според сите прогнози, не се очекуваат никакви изненадувања

со што Република Македонија конечно ќе го урне сидот на визите, но високо ризичен фактор е можноста за несогласување од страна на Грција.

Во рамките на конзуларните услуги, од почетокот на 2009 година македонските дипломатско- конзуларни претставништва (ДКП-а) почнаа со издавање визи за странски државјани и патни листови за македонски државјани преку Визниот центар, користејќи го нов систем со кој значително се подигна нивото на визното работење, во согласност со меѓународните ИСАО и со европските стандарди.

Во контекст на процесите за интеграција во ЕУ, важно е да се спомене дека во извештајниот период во областа на надворешните работи, Владата на РМ презела и исполнила голем дел од обврските за членство во Унијата. Се забележува зголемен интензитет на дипломатските активности на Владата, министерствата, како и на Претседателот на РМ, засилување на капацитетот на македонските дипломатско-конзуларни претставништва, како и се позасилено учество во мировните мисии на НАТО. Склучени се повеќе билатерални договори за соработка, воспоставени се дипломатски односи со земји кои не признале под уставното име. Со тоа, бројот на земји коишто ја признале Македонија под уставното име се искачи на 127 од вкупно 192 членки на Обединетите нации.

Односи со соседите- Во односите со соседите не се забележуваат некои посебни промени, освен во воспоставувањето на дипломатски односи со Косово. Во периодот на известување, се забележуваат флукуации во однесувањето на Македонија кон соседите, но и на соседите кон Македонија. Посебно треба да се спомене променливоста на ставовите на Република Бугарија кон поддршката на Македонија во европските институции, во зависност од дневнополитичките ситуации, како и на Србија, која, во зависност од македонските односи со Косово, ги заладува или затоплива односите со Македонија. На своја страна, РМ мора да изгради и остане доследна на долгорочна стратегија за односи со соседите, но со која ќе се даде јасен сигнал за конструктивноста, мирољубивоста и приматот на добрососедските односи и регионалната соработка за просперитетот на целиот регион. Секако, притоа во никој случај не треба да се напуштат националните интереси и грижата за македонските иселеници.

По завршувањето на експертската работа на Заедничката техничка комисија за целосно обележување на граничната линија, Владите на Република Македонија и Република Косово го склучија долгоочекуваниот Договор за физичка демаркација на границата меѓу Република Македонија и Република Косово. Договорот е ратификуван од парламентите на двете држави. Демаркацијата на границата претставува нов столб за стабилноста во Регионот. Република Македонија, со ова, практично станува единствена земја од Регионот со целосно обележана гранична линија со сите свои соседи. Со заокружувањето на процесот на демаркација и воспоставувањето на дипломатските односи со Косово, Република Македонија дава клучен придонес во унапредувањето на безбедноста, стабилноста и соработката во Регионот и пошироко. Забелешка тука е дека контроверзи го

следеа и овој процес, имено, од македонска страна беше ад хок закажана седница на Парламентот, а една од политичките партии поднесе иницијатива во Уставниот Суд за негово оценување, бидејќи според нив тој е анти-уставен, прекршен е членот 74 од Уставот, бидејќи не станува збор за демаркација туку менување на границата. Дебатата околу ова прашање сеуште продолжува.

Република Македонија одлучи да поведе постапка пред Меѓународниот суд на правдата во Хаг, ценејќи дека со попречувањето на добивање покана за членство на Македонија во НАТО на самитот во Букурешт сериозно е прекршена меѓународната спогодба постигната помеѓу Македонија и Грција во 1995 год. Во согласност со Одлуката на Меѓународниот суд на правдата од 20 јануари 2009 година, Република Македонија го поднесе својот Меморандум. Веќе е започнат да тече шестмесечниот рок (до 20 јануари 2010 година) во кој Грција треба да го поднесе против-Меморандумот. Судот го остави отворено прашањето за тоа каква постапка ќе се спроведе по тој датум по извршените консултации со страните, а според правилата на Судот, писмените поднесоци остануваат доверливи сè до евентуалниот почеток на усната расправа.

Економска дипломатија - Министерството за надворешни работи во функција на остварување на еден од своите стратешки приоритети, имено промоција на РМ во странство и зголемување на странските инвестиции во Македонија, има значајна улога и во унапредувањето и координирањето на надворешната економска политика и надворешно-економските активности.

Она што е од голема важност за Република Македонија сега е натамошното зајакнување и унапредување на соработката со мултилатералните економски организации и специјализирани агенции за финансиска и техничка соработка за подобро претставување на РМ. Во прилог на ова оди и проширувањето на мрежата на почесни конзули на РМ во странство. Република Македонија досега испрати значителен број на економски промотори во странство кои имаат за цел да ја интензивираат соработката со РМ. За нивната работа стануваше збор во претходните поглавја од овој извештај.

Во текот на периодот кој се анализира, потпишана е договорната рамка за соработка меѓу РМ и ОН за периодот 2010-2015 година (скратено UNDAF 2010-2015). Договорната рамка е резултат на едногодишната соработка, координација и усогласување меѓу Владините институции и ОН агенциите присутни во РМ. Со истиот се планира проектна поддршка за Република Македонија во исполнувањето на Милениумските развојни цели за одржлив развој во наредниот период, и тоа во повеќе области, како што се заштита на животната средина, локалната самоуправа, социјалната заштита, развојот на мали и средни фирми, јакнење на цивилното општество и други области.

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

Процесот на европската интеграција ги опфаќа сите македонските граѓани, тие треба да бидат информирани за секоја позначајна фаза од евроинтеграционите процеси и активно да се вклучени во дебатите околу тоа. За да ги информира граѓаните за придобивките и негативните страни на евроинтеграцијата, Владата на РМ ја донесе Комунициската стратегија за да овозможи неколку информативни кампањи кои ќе ја известат јавноста за обврските и придобивките од членството во ЕУ. Стратегијата беше спроведена во изминатите две години. Сепак, освен кампањи за информирање потребни се и други, поинтерактивни модели за информирање и дискутирање со граѓаните, притоа инволвирајќи го и граѓанскиот сектор. Исто така, треба да се внимава и да се преиспитува економската издржливост и големината на буџетите потрошени за тоа. Во врска со преиспитување на економската одржливост на одредени владини проекти, треба да се внимава и на ефективноста на македонските “економски дипломати” во услови на финансиска криза, не само во однос на македонскиот буџет, но и во однос на можноста за привлекување инвестиции во условите во кои се наоѓаат странските компании во моментот.

Според програмата на Владата и стратешкиот план, Министерството за надворешни работи е во функција на овозможување издавање на нови биометриски пасоши на граѓаните на Република Македонија на престој во странство, согласно важечката законска и подзаконска регулатива и во полна координација со МВР. Според Стратешкиот план оваа функција требаше практично да започне да се спроведува во текот на 2009 година, но проектот мобилни станици за земање биометриски податоци, за издавање биометриски пасоши и преку ДКП-та на РМ сеуште не е ставен практично во сила.

Министерството за надворешни работи за 2009 година зацрта проект за изработка на веб страница која ќе ги обедини македонските ДКП (www.missions.gov.mk), но сепак таа не е доработена ниту пак пуштена во употреба. Излишно е да се спомене дека во денешно време тоа е едно од најважните средства за промоција на македонските интереси, култура и активности и колку важно е веднаш да се пристапи кон не само креирање, но и редовно обновување и збогатување на содржините на тој портал.

Согласно Одлуката на Владата со која се обезбедуваат средства од девизните резерви за купување или изградба на објекти за дипломатско – конзуларните претставништва на Република Македонија, во периодот септември 2007 до јуни 2008, купени се неколку објекти за ДКП-а, но во 2009 година иако планиран, тој процес е прекинат, поради финансиската криза и намалениот буџет.

Во однос на работата на Министерството за одбрана, останува да се реализира трансформацијата на военото здравство, како и да се постигне соодветна и

правична етничка застапеност во персоналната структура на Министерството и АРМ.

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

Регионалната соработка, како дел од глобалните процеси на интегрирање, станува услов, но и потребност, без кој позитивниот прогрес е незамислив. Со неа започнуваат процесите насочени кон градење на поголема безбедност на меѓународен план, но и на унапредување на економскиот развој во регионот. Во современиот свет, ниту една држава не може да ги оствари своите национални интереси сама, без развиена соработка со останатите и без чувство за присутната меѓузависност во денешниот свет. Токму затоа, во глобалните интеграциски процеси, државите се упатени на изнаоѓање на колективни механизми за соочување со предизвиците, а голем број внатрешни прашања добиваат меѓународен карактер.

Во поглед на визната либерализација, Македонија оди во добра насока, таа ги исполни потребните критериуми и стана лидер во регионот. Потенцијално прашање е дали на Македонија ќе и се “суди” по мерит системот (т.е. ќе и биде признаено водството во регионот и навременото исполнување на стандардите) или ќе се оди со “групен билет”, т.е. Македонија, без разлика на постигнатото, ќе остане да ги чека другите земји од регионот. Дополнителен ризик ќе претставува ако македонските институции решат дека доволно е да се постигне визна либерализација и да ги забават потребните реформи за почеток на преговори со ЕУ. Сепак, треба да се има предвид дека визната либерализација иако многу долго посакувана, секако не може да биде замена за интеграција во европскиот систем на вредности и слободен пазар.

Името и понатаму останува единствена кочница во процесот на евроинтеграциите. За отпочнување на проговорите и Европската Комисија беше јасна-реформскиот потенцијал е силен, Македонија ги исполни сите одредници, но она што останува е спорот со јужниот сосед. Владата на Република Македонија во декември ќе излезе пред Европската унија која ќе одлучи дали ќе има почеток на преговори, дали истите ќе бидат условени со решение или не. Преговорите во однос на името продолжуваат, страните остануваат посветени и се очекува и двете страни да соработуваат и да придонесат кон изнаоѓање заеднички прифатливо решение. Потенцијални ризици се идентификуваат во изходот од изборите во Грција, однесувањето на грчката влада пред ЕУ пред донесувањето на одлуката, но и во начинот на водење на преговорите.

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

Интеграцијата на Македонија во ЕУ и НАТО остануваат главни стратешки определби на Владата на РМ. Истовремено, исполнувањето на преземените меѓународни обврски останува високо на агендата на македонската дипломатија. РМ ќе треба да демонстрира дека е подготвена, и покрај финансиските и надворешно-политички ограничувања, да посвети доволно време, ресурси и енергија за изведување докрај на започнатите реформски зафати. Во исто време, Македонија мора многу повеќе да инвестира во своите човечки ресурси и дополнително да се афирмира како сигурен партнер на меѓународната сцена, а со тоа и да ги подобри своите позиции и подобро да го артикулира својот државен интерес.

Она што е од голема важност за напредок во овој домен е и потребата за вклучување на невладиниот сектор во дискусиите односно приоритетите на земјата. Дополнително, потребно е да се зајакнат капацитетите на нашите мисии во клучните земји и да се посвети поголемо внимание на стручната оспособеност и активностите на македонските претставници зад граница - амбасадорите, конзулите, економските и други промотори – затоа што тие го претставуваат лицето на Македонија пред светот. Дипломатијата загуби многу поради доцнењето на испраќање дипломати – амбасадори во испразнетите амбасадорски места поради несогласувањата околу нивното именување претходната година. Штетните последици, иако се направени значителни напори за нивно санирање, можат да произведат свој оддек и понатаму. Затоа, потребно е итно доекипирање и комплетирање на македонската дипломатска мрежа и нејзино активирање во најкус можен рок. Во меѓувреме, секако, треба да се води сметка за професионалните стандарди и да се воспостави меритократија во оваа сфера.

Како што е претходно спомнато, преземени се позитивни чекори во зајакнувањето на македонската дипломатија (одбрамбена, економска, конзуларна) и се препорачува да се следи тој тренд, преку зголемување на буџетот на Дипломатската академија, овозможување на стручни меѓународни обуки итн. Но, никако не треба да се заборави важноста и на поврзувањето и промоцијата преку електронските медиуми (интернет, интерактивни веб-страници).

Надворешната политика во Република Македонија е 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 приоритетите на македонската надворешна политика, како и средствата за нејзино успешно реализирање- намалување на влијанието на внатрешните меѓупартиски судири и градење и промовирање единство во претставувањето на македонските надворешно-политички приоритети.

Од големо значење во текот на реформскиот процес е реформите да не се спроведуваат под притисок и со многу брзо темпо затоа што се ризикува намалување на квалитетот, недоволна информираност и отсуство на генерална дебата во јавноста меѓу експертите, невладините организации и граѓаните.

Македонија треба да продолжи со постапки и политика со кои ќе покаже и докаже дека сака да биде партнер и сојузник со Грција. Доколку РМ не биде претпазлива во однос на надворешната политика и не продолжи со работата за вооспоставувањето на добрососедски односи може спорот со името да го повтори сценариото од Април 2008 година. Имено, од голема важност за РМ е спремноста што треба да се покаже во дискусиите и да се манифестира потреба за издвојување на спорот со името од прашањето за евроинтеграциите. Владата на РМ треба да продолжи во напорите и инсистирањето овие два посебни предмети да се разгледуваат засебно. Ризикот во ова поле е повторно блокада, овојпат, во ЕУ интеграциите.

Меѓудругото, од особена важност е Владата на РМ да продолжи со зацврстување на односите и врските со стратешките партнери и со сите останати земји кои ги споделуваат вредносните заложби за кои се залага Република Македонија.

6. Образование

Врз основа на аналитичката матрица за мониторинг на перформанси, извршеното истражување и интервјуа со надлежните институции на ова прашање може да се каже дека оваа 2009 година е обележана како турбулентна во областа на образованието. Имено, дел од овие турбуленции настанаа како индиректен резултат на финансиската криза и воедно промената на надлежниот за оваа област Министер за образование.

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

Во однос на законските иницијативи во овој период забележани се одредени промени и придвижувања. Во Собранието на Република Македонија во текот на изминатите девет месеци донесени се Законот за изменување и дополнување на законот за високо образование, каде прецизно се утврдува ангажманот на редовниот професор кој е помалку од пет години во пензија. Имено, се регулира правото на професорот да предава на високообразовната установа за една учебна година доколку на распишаниот конкурс согласно законот не се пријави кандидат кој ги исполнува предвидените услови.

Донесен е и Законот за изменување и дополнување на законот за учебници за основно и средно образование. Со донесувањето на овој закон се прецизира употребата на стручна литература и детски списанија во основните и средните училишта. Меѓудругото, овој закон ја регулира и постапката за изработка на ракопис за учебник.

Со Законот за изменување и дополнување на законот за основање на Универзитет за информатички технологии, се прецизираат термините на катедрите и факултетите отворени на овој Универзитет.

Новиот Закон за учебници во основното и средното образование, од учебната 2009/2010 година предвидува сите учебници од прво одделение до четврта година да бидат бесплатни за сите ученици. Комплет учебници во одделенската настава од (прво до четврто одделение) ќе бидат користени од две генерации ученици, а во предметната настава (петто-осмо одделение) и во средното образование учебниците ќе им се менуваат на три години. Имено, за овие единаесет години единствено се направени реформи во стручното четиригодишно образование, но не и во тригодишното. Средношколците од овие училишта учат од учебници кои ги одобруваат Советот на родителите или од скрипти. Министерството за образование и наука треба да распише конкурс, но бидејќи има нова концепција за четиригодишното образование, потребна е изработка на нови наставни планови, програми, и нови учебници. Дел од учебниците кои требаа да бидат доделени, доцнеа и учениците ја започнаа наставната година без потребните учебници.

Отворен е новиот Универзитет за информациона технологии во Охрид. Универзитетот се очекува да биде еден од неколкуте специјализирани универзитети по информатичка технологија во Југоисточна Европа и најдобар на Балканот. Универзитетот Бостон, четвртиот по големина приватен универзитет во Соединетите Американски Држави и меѓу 50-те водечки во светот, од 25 јануари 2010 година првпат во Македонија ќе отвори програма за постдипломски студии од областа на информатичките технологии.

Во текот на 2009 година се реконструирани 113 училишта и вложени се преку 600 милиони денари за реконструкција на училишта. Започната е изградба на седум нови училишта, а пет нови училишта се пуштени во употреба. Проектот за реконструкција на училиштата и изградбата на нови спортски сали продолжува и понатаму.

Заради збогатување на фондот на странска литература издадена на македонски јазик, Владата започна проект- превод на 500 професионални и научни книги за високото образование, од најдобрите и најпознатите универзитети од САД, Англија, Франција и Германија. Проектот се спроведува со добра динамика, а книгите се дистрибуираат до сите јавни установи, библиотеки и универзитети во земјата.

Министерството за образование продолжи со процесот на деконцентрација на високото образование правејќи го подостапно до сите студенти. Имено, во текот на овој период Владата отвори Електротехнички факултет во Радовиш и во Свети Николе (како и Земјоделски факултет), и двата дел од Штипскиот универзитет. Меѓудругото, во Крива Паланка се отворија студии по информатика, кои ќе функционираат во рамките на Природно-математичкиот факултет при Универзитетот „Кирил и Методиј“. Во Институтот за тутун во Прилеп беа отворени првите дисперзирани студии за производство и преработка на тутун при Земјоделскиот факултет од Скопје. За економските студии во Струга каде се запишани 25 студенти, квотата не е исполнета. Имено, поради нискиот број на запишани студенти дисперзираните студии по финансиски менаџмент не беа отворени. Студентите кои се запишаа своите студии ги започнаа во Скопје. Се отворија дисперзирани студии од Тетовскиот универзитет во Куманово, Гостивар, Струга, Кичево и во Скопје.

Владата навреме не успеа да обезбеди простор, помагала за студентите како и основна администрација за поддршка на студентите и професорите. Не е обезбеден сиот потребен кадар за овие дисперзирани студии. Додека самата идеја за дисперзирање на студите од нивната преголема концентрација во Скопје и овозможувањето на раздвиженост и економска активност во градовите во РМ како и помошта за студентите кои не живеат во Скопје е добра, реализацијата на таа идеја не оди по замислената насока.

За прв пат Република Македонија, по примерот на сите ЕУ земји има Национална агенција за европски програми и мобилност за управување со фондовите на

програмите Доживотно учење и Млади во акција. Националната агенција е јавна институција која е формирана со Закон донесен од страна на Собранието на Република Македонија. Целта на Националната агенција за европски образовни програми и мобилност е промоција и спроведување на европските образовни програми во Република Македонија. Корисници на програмите можат да бидат: ученици, студенти, наставници, професори обучувачи и друг персонал кој е вклучен во било кој дел од образовниот процес, претпријатија и други правни лица вклучувајќи ги и трговските друштва, стопанските комори и други здруженија на правни лица од областа на индустријата, истражувачки центри и тела како и здруженија на граѓани и фондации. Програмите, соодветно на корисниците се: Комениус - основните и средните училишта, Леонардо да Винчи - средните стручни училишта, Еразмус – универзитетите, Грундвиг - сите лица кои го прекинале своето образование на определено ниво. Имено, оваа година беа доделени првите 7 грантови на корисниците од програмата за грантови кои добија финансиска поддршка од вкупно 70 000 евра кои беа на располагање во оваа фаза за пилот проекти во програмата “Млади во акција“, кои ги додели Јан Фигел, Комесарот за образование и култура на Европската комисија.

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

Меѓу активностите кои ја обележаа оваа година може да се издвои Веронауката како избран предмет во основните училишта. Владата на Република Македонија во програмата за 2008-2012 како дел од алатките за модернизација на наставните програми ја воведо и Веронауката како избран предмет која имаше цел да го потпомогне процесот на градење на вистинските вредности. Македонскиот Уставен Суд ја укина одредбата со која се овозможува организирање веронаука во основните училишта. Образложението е дека тоа е спротивно на Уставот кој предвидува одвоеност на државата и верските заедници, односно го нарушува правото и слободата на вероисповест на граѓаните.

Владата на РМ го прекина проектот за поддршка на апсолвентите, имено ја прекина акцијата за доделување ваучери, во рамките на проектот "Македонија - земја на информатичари". Во изминатите две години студентите што најдоцна до 15 ноември ќе се запишеа во четврта година на универзитетите во земјава, од Владата добиваа вредносни ваучери за купување компјутер. Ваучерите ги добиваа редовните студенти и на државните и на приватните акредитирани факултети во Македонија. Владата во 2008 година потрошила 2,5 милиони евра, зашто ваучер од 250 евра добиле околу 10.200 апсолвенти. Пред две години, во рамките на проектот "Македонија - земја на информатичари", беа доделени 12.222 ваучера, а вредноста на еден ваучер изнесуваше 12.300 денари. Прекинувањето на овој дел од проектот "Македонија - земја на информатичари" Владата на РМ го оправда со економската криза и прераспределбата на буџетот, а студентите својот револт го прикажаа преку протести.

Она што исто така го затресе образовниот систем во Република Македонија се и масовните отпуштања на наставниците од основните и средните училишта. Станува збор за наставници, чиешто договори за определено време завршиле, а не биле продолжени. Имено, требало да се отпуштат само оние професори (наставници) кои имале стаж до 5 години, поради тоа што потпишаните договори завршиле и немало потреба за продолжување на истите. Овој проблем ги засега и прашањата за децентрализација и финансиите (буџетите) на училиштата, но никакво не смее да се дозволи вмешување и партизирање на образовниот систем.

Воведувањето на бесплатен Интернет во студентските домови е проект кој што се подготвува во соработка Министерството за образование и Министерството за информатичко општество. Имплементацијата на овој проект е одложена и се очекува истиот да биде имплементиран во текот на следната година.

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

Самите факти прикажани во овој извештај укажуваат дека на државното високо образование му се заканува опасен пад на квалитетот - со што во иднина ќе има дипломирани граѓани кои завршиле на факултети на кои не постоела квалитетна академска настава. Имено, со отварањето на дисперзираните студии, за новите факултети нема доволно професорски кадар па во најголем дел ќе мора професорите од постојните државни факултети Скопски или Битолски да предаваат во Кичево, Гостивар, Берово, Крива Паланка. Со тоа се ризикува да падне квалитетот на наставата и на досегашните факултети. Во врска со ова приватните университети реагираа дека се врши гушење на приватниот сектор бидејќи со новите конкурси ќе има повеќе уписи за студенти отколку што во Македонија има завршени средношколци, а пак професорите што предаваат на државните факултети неможат во исто време да предаваат и на приватните.

Дел од ризиците и влијанијата на дисперзираните студии се:

- Ако не се пријават доволен број на студенти постои ризик овие дисперзирани студии да се затворат а со тоа и запишаните студенти да останат во неизвесност каде и како понатаму ќе ги продолжат студиите.
- Малиот број на студенти ризикува цената на студиите по глава на студент да биде превисока за да не може да има економско оправдување за дисперзираните студии.
- Несоодветниот професорски кадар да го намали квалитетот на студиите.
- Неадекватното опремување и неизградената инфраструктура (администрација, несоодветните простории, кадар, и помагала за одвивање на наставата, интернет, компјутери) може да има последици врз квалитетот на студиите во овие дисперзирани студии.
- Студенти од Скопје или Тетово каде веќе има постоечки факултети ќе се запишуваат на новите дисперзирани факултети во другите градови поради помалата конкуренција и пониската веројатност за пополнување на дозволената квота во целост.

И покрај иницијативите за реформирање на наставниот план во согласност со принципите на Болоњскиот процес, генералниот впечаток е дека квалитетот на иницијалното образование е сеуште на ниско ниво и не е усогласен со потребите за новите компетенции. Несоодветното образование и недоволната практична работа на факултетите, продуцира недоволно квалитетни наставници, што подоцна има контра ефект и се рефлектира со слаб квалитет на настава во образовен систем. Недоволната имплементација на болоњскиот систем може да доведе до забуна и несакани последици во текот на идните неколку години.

Од случајот на Тетовскиот Универзитет при поставувањето на в.д. ректор може да се увиди дека и понатаму во образованието и универзитетите кои се институции со загарантирана автономија, политиката е навлезена во голема мерка. Имено, според неодамнешните случувања може да се утврди дека и понатаму Државниот Универзитет во Тетово служи како полигон за пресметување меѓу политичките партии. Меѓудругото, масовните отпуштања на наставниците со почетокот на учебната година сведочеа за политичка манипулација на партиите. Искористувањата од обете страни и позицијата и опозицијата, меѓусебните пресметки не се од корист на ниту на отпуштените наставници, ниту на учениците, ниту на образовниот процес во целина.

Мерката за бесплатни учебници за сите ученици од основно и средно образование, почнувајќи од 2009/2010 година согласно Законот за учебници, е за пофалба, но се препорачува да се спроведе доследно и ефикасно. Во спротивност, ризикот е преголем за квалитетот на образованието на учениците кои го поминуваат часот во препишување или диктати.

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

Владата итно да превземе мерки за да се создадат неопходните услови за нормално функционирање на дисперзираните студии со сите неопходни стандарди. Со тоа ќе се постигне поставената цел, „професорот оди кај студентот а не студентот кај професорот,“ кој на директен или индиректен начин ќе го поттикне интересот за студирање кај младата популација. Високо образованата млада популација треба да прерасне во компаративна предност за државата за повлекување на странски капитал а со тоа и да се намали невработеноста и зголеми стапката на развој.

Новите наставни планови и програми за почетните одделенија беа изработени со задоцнување, за многу кус рок, и почнаа постепено да се имплементираат. Согледувањата укажуваат на тоа дека спроведувањето на новата концепција за основно образование започна недоволно подготвено и затоа предизвика збунетост кај училиштата, наставниците и родителите. Потребно е брзо и ефикасно справување со сите недостатоци на новите програми и нивно квалитетно спроведување. Искуството од другите земји покажува дека подготовката на ваквите проекти трае долго, чини многу и бара јасна стратегија и стратешко водство што се потпираат на издржани студии.

Финансирањето останува главна пречка за модернизација на македонското (високо) образование. Македонското високо образование сериозно страда од мали инвестиции од приватниот сектор, што понатаму ги ограничува перспективите за развој на универзитетите. Приходите на високообразовните институции од донации, приватни фирми, бизниси или организации се многу мали и незначителни. Најголемиот дел од приходите всушност доаѓаат од средствата од школарините што ги плаќаат студентите. Она што е потребно е стипендирање од страна на фирмите, стажантски програми, продолжување со градењето партнерства помеѓу македонски универзитети со странски. Треба да се работи на целосно искоренување на политичките влијанија врз образовниот систем, и било какво партизирање на професорите и вработениот кадар.

Она што е од големо значење е и подигнувањето на нивото на професорите, односно нивно професионално, и академско дооформување, можности за академска надградба, стручна подготовка и понатамошна специјализација, посета на меѓународни конференции и симпозиуми и редовно публикување на нивни трудови во домашни, како и странски стручни списанија.

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

Еден од позначајните реформски проекти на Владата на РМ во извештајниот период беа измените и дополнувањата на Законот за исплата на платите во Република Македонија што се изврши во декември 2008 година. Со извршените измени и дополнувања се вовеле систем на исплата на бруто плати според моделот на исплата на плати што се применува во најголем број земји во светот.

Со слична важност беа и измените и дополнувањата на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување што се извршија во мај 2009 година. Тие измени и дополнувања овозможуваат сите граѓани здравственото осигурување да го обезбедуваат директно преку Фондот за здравствено осигурување на РМ, со што се создава можност Агенцијата за вработување на РМ своето работење да го фокусира на активните мерки за вработување на невработените лица што активно бараат работа, исклучувајќи ги невработените лица што се пријавуваа во таа Агенција, исклучително, заради остварување на здравствено осигурување.

Во насока на обезбедување поефективни механизми за соочување со нелегалното вработување, со измените и дополнувањата на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, кои се извршија во декември 2008 година, се вовеле обврска за писмено известување до надлежниот инспекциски орган од страна на невработеното лице, ако тоа стапи на работа кај работодавач без договор за вработување.

На почетокот на 2009 година беа извршени измени на Законот за вработување и работа на странци, кои се во функција на забрзување на постапката за издавање соодветни типови на работни дозволи за странци и зголемување на периодот на важност на одредени работни дозволи, како и скратување на роковите во кои одредени институции треба да одлучуваат во процесот на донесување на решение за работни дозволи.

Приодот на Владата на РМ кон спроведување активни програми и мерки за вработување што започна во 2007 година со донесување на првиот годишен Оперативен план за активни програми и мерки за вработување (ОП), продолжи во 2008 и 2009 година со донесување и реализација на ОП за тие две години. Со програмите и мерките од ОП за 2008 година беа опфатени вкупно 6.882 невработени лица, за што се потрошени 276 милиони денари, од кои 82 милиони денари се буџетски средства. Во јануари 2009 година, Владата на РМ го усвои ОП за 2009 година, којшто вклучи три нови програми со проширување на целните групи, вклучу-

чувајќи ги најранливите групи на пазарот на труд: млади до 27 години; лица што се долготрајно невработени; деца без родители; инвалидизирани лица; самохрани родители; самохрани родители со 3 или повеќе деца; млади самохрани родители до 27 - годишна возраст; брачни парови со 3 или повеќе деца и родители на деца со посебни потреби; постари лица (од 55 до 64 години); невработени лица на кои работниот однос им престанал врз основа на стечај, ликвидација или технолошки вишок; жртви на семејно насилство и Роми.

Со првиот ребаланс на буџетот на РМ за 2009 година, за ОП беа одобрени дополнителни 150 милиони денари за воведување Програма за организирање јавни работи, како една од мерките на Владата на РМ за „амортизирање“ на ефектите од економската криза. Мерката почна да се применува од јули 2009 година, при што месечно беа ангажирани околу 4.800 лица за извршување јавни работи.

Дел од активните програми и мерки за вработување што се финансирани со средства од буџетот на РМ е и Проектот за самовработување со кредитирање. Преку тој проект во 2008 година својот неформален бизнис го легализирале или почнале нов бизнис 1.984 невработени лица, за што се потрошени 386 милиони денари. Тој проект продолжи да се реализира и во 2009 година, со предвидени 2.000 нови вработувања.

На 30.01.2009 година Владата на РМ го донесе Националниот акционен план за вработување 2009-2010 година (НАПВ), во кој се содржани очекуваните цели и планираните активности што имаат позитивно влијание на вработувањето како што се: создавање на поконкурентна бизнис средина и поттикнување на приватната иницијатива, промовирање на подобра претприемничка клима и создавање повољна средина за мали и средни претпријатија, имплементација на политики за вработување, промовирање на пристап кон работа, активни и превентивни мерки на пазарот на трудот, подобрување на поврзувањето на потребите на пазарот на трудот.

Во периодот на известување се реализира (заврши во април 2009 година) третата фаза на проектот “Техничка помош за поддршка на политиката за вработување“ што е финансиран од ЕУ. Во рамките на тој проект беа реализирани обуки и други активности за зајакнување на капацитетот на администрацијата за ефективно планирање, имплементација, мониторинг и евалуација на политиките за вработување; беше изготвен „модел на услуги“ (прирачник), кој ги опишува поединечните услуги што службите за вработување при Агензијата за вработување треба да им ги нудат на клиентите-работодавачите и на лицата што бараат работа; беа реализирани обуки за изготвување локални акциони планови за вработување; се воведо ИСЦО88 - систем за класификација на занимања; се засили соработката помеѓу владините институции и организациите на социјалните партнери (синдикатите и организациите на работодавачи) преку билатерални состаноци и учество на заеднички обуки и преку активна вклученост на социјалните партнери во изработка на НАПВ 2009-2010; беше разработена и имплементирана Стратегија за подигање на свеста за новите мерки на политиката на вработување.

Со измените и дополнувањата на Законот за работните односи од декември 2008 година се воспостави институционална и процедурална рамка за решавање прекршоци во полето на работните односи. Согласно новото законско решение, во првата половина од 2009 година беа формирани и почнаа да работат Прекршочна комисија и Комисија за посредување за прекршоци на полето на работните односи, а се формираа и почнаа со работа Прекршочна комисија и Комисијата за посредување за прекршоци на полето на безбедноста и здравјето при работа во функција на имплементација на одредбите од Законот за безбедност и здравје при работа донесен во 2007 година.

Во 2009 година, во согласност со одредбите од Законот за безбедност и здравје при работа од 2007 година, со задоцнување се основа и почна да работи Советот за безбедност и здравје при работа, како владино советодавно експертско тело за прашања од областа на безбедноста и здравјето при работа. Во согласност со тој закон, а заради усогласување со европските директиви, во периодот на известување беа донесени 6 подзаконски акти.

Во согласност со одредбите од Законот за мирно решавање на работните спорови, во 2009 година беше формиран Совет за мирно решавање на спорови како стручен орган кој врши работи што се однесуваат на мирно решавање на колективните и индивидуалните работни спорови, избор и стручно усовршување на помирувачи и арбитри итн.

Измените на Законот за вработување на инвалидни лица од август 2009 година беа извршени со цел поголема заштита на правата од работен однос на инвалидните лица што се вработени во заштитните друштва, засилување на контролните механизми при надзорот на наменското трошење на средствата од Посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работење на инвалидните лица и зголемување на износот на глоба во случај на непочитување на соодветните законски одредби.

Посебно актуелна новина во законската регулатива во набљудуваниот период беше дополнувањето на Законот за работните односи што се изврши во септември 2009 година, со одредби за “Психичко вознемирување на работно место (мобинг)“. Со тие одредби се забранува секаков вид психичко вознемирување на работно место и се предвидува заштита на положбата и на условите на работното место за лицето што повело постапка за правна заштита од психичко вознемирување на работното место, како и за лицето што сведочи во текот на таквата постапка.

Во насока на унапредување на социјалниот дијалог, во март 2009 година беше постигнат договор за формирање Заеднички консултативен комитет за РМ со Европскиот економски и социјален совет, помеѓу Сојузот на синдикатите на Македонија, Конфедерацијата на слободни синдикати, Конфедерацијата на синдикални организации на Македонија, МОСТ и Македонски центар за меѓуна-

родна соработка. По консултации со социјалните партнери, подготвени се предлози за измени на Законот за работните односи со кои ќе се решава прашањето на репрезентативноста на синдикатите и здруженијата на работодавачите, преку утврдување објективни критериуми за репрезентативност и постапка за нејзино определување.

7.1.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Периодот на известување е обележан со бројни активности на планот на реализирање на реформите во пензискиот систем преку воведување и унапредување на капитално-финансирано пензиско осигурување.

Така, во април 2009 година беа извршени измени и дополнувања на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, со кои се зголеми обемот на средства што пензиските фондови можат да го инвестираат во странство од 20 на 30 отсто; се зголеми можноста за инвестирање на средствата во акции, документи за удели и во други хартии од вредност што се издадени од странски компании и банки; се овозможи диверзификација на средствата при нивното инвестирање и поголем избор на компании при инвестирањето на средствата на задолжителните пензиски фондови од страна на друштвата; улогата на чухар на имот се пренесе кај деловните банки итн.

Во тој период се продолжи со активностите за воспоставување на Третиот столб од пензискиот систем. Заради промоција на доброволно капитално финансирано пензиско осигурување-Трет столб и едукација на јавноста за пензиските реформи, во периодот на известување беа реализирани повеќе едукативни и информативни активности. Во тој период започнаа да работат првите два доброволно пензиско осигурителни фондови: во мај 2009 година беше издадена првата дозвола, а во август 2009 година беше издадена втората дозвола за вршење на дејност за управување со доброволни пензиски фондови и условно одобрение за управување со доброволен пензиски фонд.

Со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување (пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност), кој што беше донесен во октомври 2008 година, се определија стапки на социјални придонеси со тренд на намалување во 2009, 2010 и 2011 година и се поставија основите за интегрирана наплата на трите придонеси од задолжително социјално осигурување, така што од јануари 2009 започна собирање на социјалните придонеси од страна на Управата за јавни приходи. Значајна новина во 2009 година претставува намалувањето на стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување од 21,2% на 19%.

Со дополнување на Законот за пензиско и инвалидско осигурување, во ноември 2008 година се уреди издвојувањето на средства за Солидарен фонд кој се кумулира од надоместокот што го плаќаат корисниците на пензии, а исплатата на по-

смртната помош да ја сервисира Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на РМ, со целосно учество на здруженијата на пензионери во располагањето и управувањето со средствата како носители на Солидарниот фонд со цел да се обезбеди негово соодветно и ефикасно сервисирање и да се обезбеди еднаков третман на пензионерите.

Со измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, кои се применуваат од 1 јануари 2009 година, извршено е негово усогласување со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, со што се укина можноста корисник на пензија повторно да заснова работен однос и истовремено да користи и дел од пензијата, а за тоа да му се плаќа придонес за пензиско и инвалидско осигурување на повисока основица од останатите вработени.

7.1.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Една од најзначајните промени во законската регулатива во областа на социјалната заштита е донесувањето на новиот реформиран Закон за социјална заштита во јуни 2009 година. Предвидува нови законски решенија за унапредување на политиката на социјална заштита. Со новиот Закон за социјална заштита за првпат се воведува законско решение за премин од пасивно користење на социјална помош кон активирање на корисниците на социјална помош преку нивно работно ангажирање за извршување на јавни работи, извршување на сезонски работи и други повремени работи. Притоа, правото на социјална помош не им престанува или им мирува во зависност од времетраењето на работното ангажирање.

Во рамките на реформските активности во областа на социјална заштита во периодот на известувањето продолжи реализацијата на Проектот за имплементација на социјалната заштита-СПИЛ, кој е финансиран со средства од заем од Светска банка и со соодветно учество на буџетот на РМ. Во рамките на тој проект беа преземени активности за воспоставување на интегриран информациски систем за администрирање на социјалните бенефиции и на финансиското работење во центрите за социјална работа (ЦСР) и во Министерството за труд и социјална политика (МТСП), за која цел е набавена потребната хардверска опрема за ЦСР, а во претстојниот период останува да се заврши изготвувањето на софтверската апликација.

Една од поактуелните новини во областа на социјалната заштита во делот на паричните давања е Проектот за условени парични трансфери. За реализација на тој проект, во септември 2009 година Владата на РМ ја донесе Програмата за условен паричен надоместок за социјална заштита, со која што ќе се обезбедат парични надоместоци за ученици што се запишале и кои посетуваат средно образование. Програмата има за цел да го зголеми бројот на лица што ќе се запишат и редовно ќе посетуваат средно образование. Надоместокот е наменет за ученици од домаќинства што се корисници на право на социјална парична помош или тоа право времено им мирува поради ангажирање за извршување на јавни работи.

Средствата за реализација на тој проект се обезбедени преку заем од Светска банка во износ од 25 милиони УСД за периодот септември 2009 до март 2014 година.

Во согласност со приоритетните цели утврдени во Националната стратегија за деинституционализирање на системот на социјална заштита за 2008/2018 година, во периодот на известување се спроведувааше процесот на деинституционализација со цел да се овозможи побрза интеграција и ресоцијализација на лицата со ментална попреченост. Беа згрижени 22 лица со умерена и тешка попреченост во менталниот развој во 6 станбени единици во Кисела вода, Лисиче, Неготино и Демир Капија. Во тој период беше отворен и мал групен дом за деца без родители и родителска грижа во Берово, а се зголеми и бројот на дневни центри за воинституционална социјална заштита. Покрај тоа, државата продолжи со реализација и проширување на Проектот „Народни кујни“ за обезбедување топол оброк на лицата на кој тој им е потребен. За таа цел, во анализираниот период беа отворени уште 4 „народни кујни“ и тоа во општина Центар, Чашка, Дебар и Злетово, со што вкупната бројка на опфатени корисници на топол оброк во вкупно 35 отворени „Народни кујни“, изнесува 3.479 корисници.

Во периодот на известување поважни активности во делот на социјална инклузија беа следните: Донесен е Акционен план за превенција и справување со сексуална злоупотреба на деца и педофилија 2009-2012 година и беше конституирано Национално координативно тело за следење на имплементацијата на тој план; конституирано е Национално координативно тело за следење на имплементацијата на Националната стратегија за заштита од семејно насилство 2008-2011 година; беше спроведена е мултисекторска обука за работа со жртви на семејно насилство за 20 стручни работници од разни области (социјала, здравство, полиција, граѓански организации) за координирано постапување во конкретни случаи на семејно насилство; Донесен е Акционен план за реализација на проекти за изградба на пристапни рампи за лицата со инвалидност во јавни објекти.

Со цел обезбедување еднакви можности, беа реализирани следните поважни програми/проекти: Програма за „родово сензитивно буџетирање“, Програма „Поддршка на комисиите за еднакви можности на жените и мажите во единиците на локалната самоуправа“; Проект „Обука на правници и персонал на народниот правобранител за Конвенцијата на ОН за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената и факултативниот протокол“ и Проект „Изработка на анализа на релевантни законски прописи и граѓански дневници за надминување на нееднаквиот третман и пристап на Ромите, посебно на жените - Ромки до државните институции“.

Во периодот на известувањето се реализираа и активности, мерки и политики што се поврзани со Национална стратегија за демографски развој, којашто има за цел забавување на стапката на намалување на населението и создавање услови за одржлив демографски развој, намалување на регионалните демографски диспа-

ритети, поддршка на семејството и семејните вредности и зголемување на квалитетот на живот на населението.

Во делот на социјалната заштита стратегијата предвидува спроведување на повеќе активности, мерки и политики. Од нив, во периодот на известувањето како појзначајни можат да се извојат мерките што се операционализираа со измените и дополнувањата на Законот за детска заштита кој што почна да се применува од 1 јануари 2009 година, а кои се однесуваат на подобрување на системот за финансиска помош преку еднократен надоместок за новороденче со елиминирање на материјалниот цензус за остварување на правото и воведување на ново право за детска заштита-родителски додаток за дете (второ, трето и четврто дете) и обезбедување минимална пензија за жени што родиле и одгледале 4 или повеќе деца, во случај ако не остваруваат право на пензија.

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

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

- Имплементирање на Програмата за хармонизација на трудовото законодавство со законодавството на ЕУ;
- 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;
- Изготвување на софтверска апликација за социјалните надоместоци (изготвувањето е во тек);
- Скратување на роковите во постапката за посвојување на дете и нов модел на избор на најсоодветен посвоител-избор на посвоител по електронски пат;
- Донесување на Закон за социјално домување (во тек е подготовка на законот);
- 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);
- Донесување на мулти-дисциплинарни протоколи за постапување со деца на улица (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 која ја вршат странци“ и “Правилник за постапките за издавање на работни дозволи и формата и содржината на посебните видови на работни дозволи“;
- 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;
- Спроведување на реформи во согласност со меѓународни инструменти, како што е Конвенцијата на ОН за правата на децата.

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

Недоволниот административен капацитет и ограниченоста на финансиските ресурси, се уште, остануваат главни ризици кои ја попречуваат или ја одложуваат имплементацијата на активностите и политиките од областа на социјалната заштита или влијаат врз квалитетот на нивната имплементација. Секако, актуелната економска криза е значаен ризик за имплементација на поголем дел од предвидените активности.

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

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

Забележливо е дека во периодот на известување Владата на РМ остварила бројни активности и мерки и остварила значаен напредок во унапредувањето на политиките за пазарот на труд и работните односи, вработувањето и социјалниот дијалог кои, произлегуваат од нејзината Програма за работа. Фактичките состојби покажуваат подобрување на резултатите во оваа област, но и дека тие не се во целост остварени согласно предвидувањата.

Политиката на државата за намалување на социјалните придонеси во периодот 2009-2011 година е една од позначајните политики што одат во прилог на подобрување на состојбата на пазарот на труд. Ако разликата од намалувањето на придонесите му припадне на работодавачот, тоа ќе има ефект врз намалување на цената на трудот, што ќе резултира со намалување на невработеноста и премин на работниците од неформалниот во формалниот сектор. Ако, пак, работодавачот се определи разликата од намалувањето да му припадне на работникот (што, во практиката многу ретко се случува) намалувањето на придонесите ќе влијае врз подобрување на стандардот на работниците.

Најсериозен проблем со кој Владата на РМ се соочуваше во анализираниот период е високата стапка на невработеност. И покрај нејзините програмски определби за значително зголемување на поддршката за реализација на активните политики и мерки за вработување, бројките покажуваат дека Владата на РМ, сеуште, не успева да се соочи со високата стапка на невработеност, која се движи околу 32 проценти од работоспособното население. Таквата состојба покажува дека обемот на активните мерки и програми што биле имплементирани во изминатиот период во смисла на континуирано зголемување на бројот на корисници на мерките

и програмите, како и на зголемените финансиските средства на годишно ниво, имале мало влијание за подобрување на состојбата со невработеноста. Кон таквата состојба неминовно придонесува и актуелната криза, затоа што во услови на рецесија не е реално да се очекува зголемување на вработеноста во економијата.

7.4.2. Пензиско и инвалидско осигурување

Во анализираниот период беа спроведени бројни активности во насока на заокружување на реформите во пензискиот систем во делот на воведување доброволно капитално финансирано пензиско осигурување. Позитивните ефекти од реформата ќе влијаат како на поединецот, така и на државата. Новиот систем ќе придонесе за зголемување на приходите на граѓаните од една страна, и за обезбедување долгорочна солвентност на пензискиот систем, намалување на јавната потрошувачка во делот на пензискиот систем, развој на финансискиот пазар и зајакнување на капацитетот на инвестирањето, од друга страна, што се заедно ќе резултира во раст на економијата.

Сепак, во овој период е многу рано да се очекуваат позитивните резултати од спроведувањето на пензиските реформи. Доцнењето во спроведувањето на тие реформи придонесува дополнително да се помести периодот кога резултатите од овие реформи ќе бидат видливи.

7.4.3. Социјална заштита и социјална инклузија

Во областа на социјална заштита и социјална инклузија во периодот на известување Владата на РМ реализираше голем дел од активностите што се предвидени во нејзината Програма. Меѓутоа, голем дел од тие активности се однесуваат на донесување стратешки документи (стратегии, акциони планови, програми) и промена или донесување на нови законски решенија во соодветната област, додека оперативните активности што се предвидени со стратешките документи и политики не го постигнаа планираниот интензитет, а се доцни и со донесување на одредени законски решенија, подзаконски акти и стратешки документи.

Процесот на деинституционализација се одвива со забавено темпо, а во делот на социјалната инклузија се работи на донесување на бројни стратешки документи, но и на конкретни активности за нивна реализација.

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.

Состојбата во делот на социјалната заштита и социјалната инклузија покажува дека, иако Владата на РМ има преземено бројни активности на тој план, се уште, остануваат бројни предизвици и проблеми што треба да се решаваат во претстојниот период. Јавните работи треба да се поврзат со здобивање на одредени веш-

тини кои социјалните корисници ќе ги направат поатрактивни на пазарот на труд. Потребно е поголемо вклучување на приватниот сектор во програмите за работно ангажирање на социјалните работници. Потребно е, исто така, поголемо вклучување на стручните работници од центрите за социјална работа и на сите други заинтересирани страни во целиот процес на креирање политики и во евалуацијата на резултатите. Се наметнува потребата за софтверско поврзување меѓу тие центри за размена на податоците за социјална заштита, вработување, социјално осигурување и за меѓуресорско поврзување на соодветните министерства заради поефикасно спроведување на социјалната политика. Најпосле, потребно е обезбедување на соодветно ниво и обем на капацитет на администрацијата за решавање на насобраните проблеми во оваа област.

8. Здравство

„Здрава нација и развојна економија” е делот од програмата на Владата на РМ кој се однесува на развојот на здравствениот систем и на реформите во здравството што е планирано да се спроведат во периодот 2008-2012 година. Програмата е поделена во четири дела. Првиот дел е посветен на заложбите на Владата на РМ за одржување на вредностите врз кои што е заснован здравствениот систем на РМ; вториот дел ги содржи насоките на Владата на РМ во делот на финансирањето на здравствениот систем; третиот дел се однесува на подобрувањето на личните и превентивните здравствени услуги; а четвртиот дел од програмата е посветен на планирањето нови инвестициски циклуси во здравството.

Во овој извештај е презентираан степенот на досегашна реализација на програмските определби по одделните делови од програмата. Притоа, се обрнува внимание на можните ризици од неприменувањето на одредени активности и е претставена општа слика за состојбите во здравствениот сектор.

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

8.1.1. Вредности на здравствениот систем

Како главни вредности во здравствениот систем Владата на РМ ги определува основните карактеристики на европските здравствени системи, како што се солидарноста, еднаквоста и вклучувањето на граѓаните во носењето на одлуките. Содржината на програмата на Владата на РМ укажува дека таа ќе настојува да ги задржи, продлабочи и да ги унапреди тие европски вредности во сите аспекти на организација на здравствениот систем на РМ.

Во досегашното реализирање на тој дел од програмата, Владата на РМ покажува голем интерес да ги заштити сиромашното население и осетливите групи од натамошни финансиски трошоци што се поврзани со нивната здравствена заштита. Пример за тоа се неодамнешните промени што беа направени во Законот за здравствено осигурување со кои се отвори можност сите невработени и лицата кои по ниту еден основ не го остваруваат правото на здравствено осигурување, да бидат вклучени во системот. На тој начин, Владата на РМ се потруди да овозможи поголем пристап до здравственото осигурување за целото население што живее на територијата на РМ. Дополнително, таа превзема мерки за намалување на приватната потрошувачка на пациентите за лекување во болничкиот сектор преку обезбедување на сите неопходни лекаства и потрошен медицински материјал.

8.1.2. Здравствено осигурување и финансиска одржливост

Вториот дел од програмата ги содржи проектирањето на развојот и заложбите за одржување на системот на социјално здравствено осигурување, проекциите за намалување на стапката на придонесот за здравствено осигурување, како и зголемувањето на буџетот на Фондот за Здравствено Осигурување на РМ (ФЗОМ) во следните години.

Во рамки на даночната реформа, Владата на РМ го проектира и го спроведува намалувањето на стапката по која се плаќаат сите социјални придонеси, вклучувајќи ги и здравствените придонеси од почетните 9,2% во 2007 година, преку каскадно намалување на 7,5% во 2009 година и до конечните 7,0% во 2010 година. Владата на РМ во таа реформа тргна со претпоставката дека намалувањето на стапката на придонесите нема да има негативен ефект врз буџетот на ФЗОМ што, делумно, се покажа како основано. Сепак, битно е да се истакне дека, се уште, не е остварен тренд на покачување на буџетот на ФЗОМ, така што објективната проценка на ефектите од таа реформа ќе треба да следи во следниот период. Поголем проблем се најавите за намалување на трансферите од буџетот кон ФЗОМ, што укажува на постоење објективни ризици за финансиската одржливост на финансирањето на здравствените услуги.

Владата на РМ најави дека воведувањето на новиот начин за финансирање преку дијагностички сродни групи (ДСГ) ќе овозможи праведен и ефикасен начин на распределба на финансирањето во болниците, како и правилно вреднување на успешните болници. Реализацијата на таа реформа е резултат на интегрирани интензивни активности на Министерството за здравство, Проектната Единица за координација, и ФЗОМ во изминатите три години. Со реформите што интензивно се спроведуваа во текот на 2008 и 2009 година, Владата на РМ беше целосно насочена кон реализација на тоа програмско ветување. Досегашните резултати укажуваат дека сите општи и специјални болници, како и универзитетските клиници, ги евидентираат сите хоспитализирани случаи преку системот на ДСГ. Системот на евидентирање (кодирање) беше спроведен преку интензивни тренинзи на тимови од сите болнички здравствени установи, во директна соработка со ФЗОМ. Обезбедена е специјално развиена софтверска програма (т.н групер) и таа апликација е достапна преку веб страната на ФЗО. Сите болници се должни редовно да ги кодираат болничките случаи и извештаите да ги доставуваат до ФЗО.

Првичните резултати покажаа големи неточности во собраните податоци што, пред се, се должи на процесот на адаптација, како и на недоволно ефикасната контрола. Сепак, засилените контроли од страна на ФЗОМ на болниците во третиот квартал од 2009 година придонесоа за значително подобрување на евиденцијата и податоците што се добиваат од страна на давателите на болнички здравствени услуги. Собраните податоци преку системот на ДСГ ќе му овозможат на

ФЗОМ да прерасне во вистински стратешки купувач на здравствени услуги. Со тоа ќе се замени досегашниот начин на финансирање на здравствените установи што се базира на историски податоци и во зависност од инфраструктурната големина на објектите (input based), кон систем на финансирање што е базиран на производството на здравствени услуги (output based).

8.1.3. Превентивни и лични здравствени услуги

Владата на РМ предвидува значително унапредување на превентивните услуги преку трансформација на Заводите за здравствена заштита во модерни Институтути за јавно здравје.

Во текот на 2008 година Владата на РМ направи значителен чекор напред во насока на подобрување на превентивните јавно-здравствени услуги. Согласно програмските определби, беа направени и усвоени измени во Законот за здравствена заштита со кои Републичкиот Завод за здравствена заштита и регионалните заводи за здравствена заштита се трансформираа во Институт за јавно Здравје, односно во Центри за јавно здравје на регионално ниво. Сепак, таа промена, сеуште, не е проследена со соодветна законска поддршка во делот на идното финансирање на системот на јавно здравје, како и со подобрување на превентивата на национално и локално ниво преку инвестирање во човечки ресурси, што се појавува како можежен ризик за целосно успешна реализација на таа програмска определба.

Во делот на превентивата битно е да се нагласи дека Владата на РМ продолжи со реализацијата на превентивните програми “Здравје за сите“, како и со воведување на задолжителна имунизација против ХПВ вирусите за сите девојчиња на возраст од 9-26 години.

Владата, исто така презеде значителни напори во делот на превенција од пандемијата на инфлуенцата Х1Н1. Беа обезбедени силни превентивни мерки на сите гранични премени, набавени се топлотни камери преку кои се регистрираат сите лица што влегуваат на територијата на РМ, а кои имаат покачена телесна температура и симптоми на грип. Во процедура е обезбедувањето на 800.000 дози вакцини кои треба да ги задоволат потребите и барањата на најголем процент од населението што би било зафатено со тој вид на грип. Се очекува вакцинацијата да се спроведе кон крајот на ноември и почетокот на декември 2009 година.

Владата на РМ, исто така, најави отпочнување со финансирање на биолошки потпомогнато оплодување (БПО) преку ФЗОМ. Таа новина со голем почетен успех беше спроведена во практиката преку потпишување на договори за соработка со три акредитирани приватни болници, како и со Клиниката за гинекологија и акушерство при медицинскиот факултет во Скопје. ФЗО ги финансира осигурениците до три обиди за БПО во четирите здравствени установи со кои има склучено договори за соработка. Според првичните податоци реализацијата на сите договори се спроведува со задоволителни резултати. Во 2009 година ФЗОМ има

вкупно издвоено средства за 1.550 интервенции за БПО. Од нив, заклучно со 30.09.2009 година вкупно биле реализирани 76% од предвидените средства.

Во примарното здравство Владата на РМ најави засилување на улогата на матичните лекари, осовременување на системот на капитација како начин на плаќање на примарните лекари, како и отворање специјализација по семејна медицина. ФЗОМ ја зголеми вредноста на капитацискиот поен за 5 денари, но притоа не беше направена анализа за распределбата на ризикот од посета на лекар во зависност од полот и возрастните групи. Со тоа, практично, се направи линеарно покачување што не е директно поврзано со успехот во работењето кај различните категории лекари во примарното здравство.

После соодветен период на подготовки, во октомври 2009 година официјално се потпиша договор за соработка меѓу Медицински факултет во Скопје и Империјал колеџ од Англија во делот на студиите по семејна медицина. Реализацијата на таа реформа ќе се спроведува во неколку фази. Првата фаза се однесува на едукација на група од 10 специјализанти по семејна медицина кои своите специјалистички студии, во траење од три години, ги започнаа во октомври 2009 година. Втората фаза предвидува доедукација на постојните кадри во примарното здравство, за да, конечно, целиот проект се заокружи со отворање на Катедра по семејна медицина при Медицинскиот факултет во Скопје.

8.1.4. Инвестиции во здравствениот систем

Во својата програма Владата на РМ планира нови инвестиции во здравството во делот за подобрување на инфраструктурата, набавката на нова и современа опрема, воведување нова информатичка технологија и, се разбира, во постојано инвестирање во човечките ресурси што работат во здравствениот систем.

После успешното реализираната целосна компјутеризација на ФЗО и на сите подрачни единици преку Проектот за управување со здравствениот сектор што беше финансиран со заем од Светска Банка во 2007 година, се отвори можност за реализација на планираниот проект за воведување електронска картичка во здравствениот систем. Министерството за здравство започна со реализација на проектот што предвидува целосно реновирање и опремување на централна просторија за собирање на податоци, целосно планирање на компјутерска инсталација во сите јавно-здравствени установи, како и нивно снабдување со компјутери. Целосна реализација на проектот за компјутеризација на здравствениот систем е предвидено да заврши во 2010 година.

Програмата предвидува и дополнително инвестирање во натамошниот развој и функционалната интеграција на универзитетските клиници, како и инвестирање во изградба на нов Ургентен центар во рамки на постојниот круг на Клиничкиот центар. Во текот на 2009 година Министерството за здравство интензивно работеше на реализација на така поставената програмска определба, со тоа што кај

одредени проекти се извршија измени и пренамени, како што е случајот со најавената трансформација на Градската болница во Скопје во Ургентен Центар, наместо планираното нејзино интегрирање во рамките на универзитетските клиници во Скопје.

Со Банката за развој при Советот на Европа РМ потпиша договор за заем во висина од 45 милиони евра. Тие средства се наменети за реновирање на поголем број јавни здравствени установи, вклучувајќи ги и Универзитетските клиници. При Министерството за здравство е формирана нова Проектна единица која има за цел да ги реализира сите активности што се договорени со таа банка. Изработена е физибилити студија и се очекува отпочнување со реновирањето на здравствените објекти во почетокот на 2010 година.

Министерството за здравство во 2009 година, исто така, отпочна со трансформација на Воената болница во Скопје во градска болница за потребите на градот Скопје. Тој проект, покрај големи финансиски средства, ќе бара и дополнителни инвестиции во делот на човечките ресурси.

Според програмата “Здрава нација и развојна економија“ инвестирањето во здравјето на граѓаните на РМ има директен придонес за економскиот развој на земјата. Програмата ја истакнува потребата од зголемена одговорност и улога на државата во обезбедувањето на сите неопходни услови за здрав живот, но и за брзо закрепнување на болните граѓани. Исто така, потенцирана е улогата на поединецот и неговата индивидуална одговорност за личното здравје, но и за здравјето на останатите граѓани.

Како крајни цели на најавените промени што предвидува Владата да ги врши во подолг и одржлив рок, е намалување на приватната потрошувачка што граѓаните ја одвојуваат за здравјето, отворање можности за дополнително здравствено осигурување, како и признавање на влијанието и улогата на приватниот здравствен сектор. Владата на РМ предвидува дека, преку реализација на својата програма ќе ја издигне улогата на пациентот како центар на случувањата во здравствениот систем и постепено ќе го доближи нашето здравство до модерните здравствени системи во Европа.

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

Владата на РМ најави отпочнување на процес на демократизација на управувањето на ФЗОМ преку формирањето Собрание на осигуреници. Целта на таа програмска определба беше да се зголеми транспарентноста во работењето на ФЗО, како и улогата на осигурениците во распределбата на собраните средства. Сепак, иако крајниот термин за реализација на таа одредба беше јануари 2009 година, и покрај неодамнешните измени на Законот за здравствено осигурување, таа промена не беше составен дел од предложените измени на тој закон.

Во делот на нереализирани програмски определби е подготовката на Мастер план за трансформација и развој на болниците. Тој план требаше да го предвиди идното планирање и развој на болниците, со што ќе се овозможеше детално предвидување на идните инвестиции, одбегнување на можноста за удвојување на финансирањето и за зголемување на трошоците. Дополнително, таквиот план би овозможил и зајакната регионална соработка меѓу болниците што гравитираат во соседните општини (Битола, Прилеп; Охрид, Струга и Кичево; Кочани и Штип).

Владата на РМ најави целосна трансформација на болничкиот сектор преку подготовка и усвојување Закон за автономија на општите и специјалните болници. Иако законот беше подготвен во текот на 2008 година, неговото усвојување е одложено. Целта на новиот закон беше да се внесе поголем претприемачки дух, како и нови можности за државните болници. Тој реформски концепт е комплементарен со новите менаџерски принципи во работењето што треба значително да го подобрат квалитетот на работата, односот кон пациентите и правилното вреднување на трудот на вработените во здравствениот систем на РМ.

Засега не може да се забележи прогрес во унапредувањето на палијативната грижа во заедницата на стари и изнемоштени лица со поголема улога на домашната посета.

8.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетното спроведување на активностите

Одложувањето на реформите во управувањето со ФЗО неминовно доведува до намалување на улогата на осигурениците во начинот на распределба на средствата што се собираат во тој фонд. Тука може да се лоцира најголемиот ризик во сегашното и идно функционирање на здравствениот систем на РМ.

Во изминатиот период беше забележлива нефункционалноста на постојниот систем на управување со ФЗОМ. Така, некои одлуки што, веќе, биле донесени од страна на Управниот одбор на ФЗОМ (на пример, укинувањето на позитивната листа), беа оспорени од страна на министерот за здравство, што резултираше со јавно деклариран конфликт меѓу него и директорот на ФЗОМ кој, подоцна, се повлече од функцијата. Сегашната структура на раководење со ФЗОМ, каде осигурениците се застапени од страна на нивните претставници во Управниот одбор на ФЗО, е недоволно транспарентна. Тоа упатува на негова можна подложност на директни притисоци и на влијание на политиката во распределбата на парите на осигурениците. Индикација за таквата констатација е реализацијата на проектот за бесплатно здравствено осигурување за сите граѓани. Тој проект го реализираше Владата на РМ, без, притоа, да ги надополни зголемените трошоци со средства од буџетот на РМ. Тоа ја зголеми ризичноста за успешно реализирање на тој проект. Од друга страна, осигурениците (како најголеми учесници во создавањето на приходите на ФЗО), воопшто не беа консултирани за начинот на собирање и трошење на тие средства. Тоа условува состојба на зголемен број на осигуреници и потреба за испорачување здравствени услуги од една, и намален здравствен

буџет, од друга страна, што претставува сериозен ризик за финансиската одржливост на здравствениот систем на РМ.

Иако е програмски планирано, воведувањето автономија на општите и специјални болници не е реализирано во практиката. Одложувањето на тој процес, кој е директно комплементарен со воведувањето на системот на ДСГ, може да доведе до големи ризици во делот на управувањето со болниците. Наспроти очекувањата дека автономијата би довела претприемнички дух во јавниот здравствен сектор, нејзиното одложување ќе ја пролонгира автономијата на болниците во одлучувањето за вработувањето на персонал, унапредувањето на нивната работа, како и во користењето и насочувањето на финансиите што тие ги добиваат, независно дали се однесуваат на инвестиции или на годишниот буџет што им е определен на установите што се во нивен состав.

Посебен ризик за успешноста на реформите во здравството претставува официјалното најавување од страна на претставници на Владата на РМ на проекти кои не се внимателно испланирани, поради што тие тешко се реализираат, се одлагаат или воопшто не се реализираат. Таков е примерот со набавката на медицинската апаратура чија реализација се одвива повеќе од две години, што создава сомнеж за успешноста во завршувањето на тој проект. Слично е и со најавениот проект за трансформација на Воената болница без јасно определена временска рамка, точна анализа на финансиските трошоци и на потребните инвестиции во одделни сегменти, а особено во потребниот медицински персонал. Многу слично се одвива(ше) и најавата за отворање кома центар во Геронтолошкиот завод. Тој проект, иако беше јавно најавен со отворање на просториите во кои беше планирано инсталирањето на новата апаратура, речиси, престана да се реализира. Не се реализираат ниту најавените проекти за јавно приватно партнерство, особено проектот за дијализа.

Многу веројатна причина за таквите одложувања на одделни проекти е економската криза која има директен одраз и во здравствениот систем на РМ. Намалувањето на стапката на придонесите, надополнето со намалениот трансфер на средства од буџетот кон ФЗОМ, ги намалува неговите приходи. Така, вкупните приходи на ФЗОМ во 2008 година изнесуваа околу 20,5 милијарди денари, а со буџетот на РМ за 2009 година тие се намалија на 19,7 милијарди денари. Со вториот ребаланс на буџетот на РМ тие приходи на ФЗОМ дополнително се намалија. Според најавите од надлежните, приходите од буџетот на РМ што се наменети за финансирање на потребите на ФЗОМ во 2010 година ќе се намалат за дополнителни 5 отсто. Намалените приходи во ФЗОМ не се следени со намалување на видот и обемот на услуги што се купуваат од јавните здравствени установи, ниту пак со рационализација во персоналот или во инфраструктурите објекти. Тоа значи дека јавните здравствени установи се присилени да произведуваат повеќе услуги со помалку средства што, секако, може сериозно да се одрази врз квалитетот на услугите или да влијае за зголемување на приватната потрошувачка за потрошен медицински материјал, кој не може да се обезбеди од јавното здравство.

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

Владата на РМ и посебно Министерството за здравство, иако соочени со големи предизвици и ограничувања во делот на финансирањето на здравствениот систем, се придржуваат кон реализирањето на поставените реформски задачи и проекти во здравството што се определени во среднорочната програма за нивни активности. Поради комплексноста на реформскиот процес и недостатокот на прецизни информации, не постои можност за целосно проценување на резултатите од предвидените реформи во сегашната фаза од нивното спроведување.

Како најпозитивно спроведена активност во оваа област во анализираниот период се издвојува воведувањето на новиот начин на финансирање на болничките услуги преку системот на Дијагностички сродни групи (ДСГ). Тоа, несомнено, е еден од најкрупните реформски чекори што досега се спроведени во македонскиот здравствен систем. Иако таа реформа, сеуште, не е целосно имплементирана, мора да се истакне фактот дека најголемиот дел од активностите во таа насока се финализирани и тоа во исклучително краток временски период (2007-2009 година), за разлика од нејзината соодветна примена во многу други земји каде таквиот систем се воведува во просек од 7 до 10 години.

Поголем предизвик за Владата на РМ ќе биде фактичкото поврзување на финансирањето на болниците со системот на ДСГ, кога ќе се појават големи разлики во планирањето и реализацијата на буџетите на јавните здравствени установи. Првичните анализи укажуваат дека ќе има многу болници на кои ќе треба да им бидат скратени буџетите на сметка на други болници што треба да добијат поголеми буџети согласно сработеното во текот на годината. Конечниот резултат од таа реформа дополнително ќе се прикаже преку интегрирањето на компјутерските апликации на системот ДСГ со информатичките системи на болниците и ФЗОМ.

Напоредно со реализацијата на предвидените програмски активности, Министерството за здравство во 2009 година започна еден целосно нов реформски пристап во своето функционирање преку формирање Комитет за унапредување на здравството. Иако тој процес се спроведува со очигледна транспарентност и учество на голем број чинители што гравитираат во и околу здравствениот систем, се добива впечаток дека Комитетот предвидува нови некомпатибилни активности со постојната програма на Владата на РМ. Поради тоа, неопходно е во следниот период да се направи директна поврзаност помеѓу програмата на Владата на РМ и новите активности што се преземаат во рамките на Комитетот за унапредување на здравството.

Препорачливо е Владата на РМ во претстојниот период да биде многу повнимателна во презентацијата на политиките што планира да ги спроведе, а нивната промоција во јавноста да биде во фазата кога проектите ќе бидат финализирани.

Најпосле, за што поуспешна реализација на почнатите и идни планирани реформи и проекти, препорачливо е Владата на РМ и, посебно, Министерството за здравство да дејствуваат во правец на намалување, а некаде и за целосно отстранување на спомнатите ризици што се појавуваат на тој пат.

9. Земјоделство

Трите стратешки приоритети на Владата на РМ во областа земјоделство во периодот 2008-2012 година се:

- Изградба на ефикасен земјоделски сектор што ќе биде конкурентен и кој ќе придонесува за економскиот развој на земјата;
- Зголемување на приходот и подобрување на животниот стандард на земјоделците;
- Зголемување на конкурентноста на земјоделството со цел негова успешна интеграција во ЕУ.

До крајот на 2010 година, РМ ќе биде дел од интегрираниот регионален пазар што е составен од 27 земји-членки на ЕУ, земјите од поранешна Југославија, Турција, Украина и Молдавија, каде вкупното население изнесува околу 600 милиони луѓе. Зајакнувањето на способноста на РМ да конкурира на тој регионален пазар ќе биде централна точка за развој на нејзиниот земјоделски сектор во претстојниот период. Тоа, исто така, е причина за вршење натамошни реформи во јавните институции што се одговорни за земјоделството, преку донесување адекватни мерки за помагање на производителите, преработувачите од приватниот сектор и на агро-бизнисот, со цел да се подобри конкурентноста на нивните производи на странските пазари. Со оглед на тоа што државните извори на средства, кои се достапни за поддршка на таквите иницијативи, и понатаму ќе бидат ограничени, од суштинско значење ќе биде пристапот до постојаните и новите донации и фондови, особено на претпристапната помош од ЕУ.

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

Определувајќи го земјоделството како исклучително битна стопанска гранка од чиј развој, во голема мера, зависи развојот на вкупната национална економија, во извештајниот период Владата на РМ утврди и реализира повеќе мерки и активности што се насочени кон унапредување на состојбите во земјоделството. Меѓу нив, позначајни се следните:

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. Тоа е огромен чекор 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.

Со субвенциите се опфатени досега најголем број производи и тоа со најголем износ по единица производ. Притоа, опфатени се култури што се битни за извозот на земјата и стратешки прехранбени производи, како што се пченицата и останатите житни и фуражни култури, млекото, грозјето, добитокот, градинарските култури, оранжериското производство, пчеларството, рибарството итн. Во периодот на известување не се манифестирани сигнали за постепено трансферирање на субвенциите во шема за поддршка на приходот кој е независен од производството, како што е случај во ЕУ и соодветно на обврските што се преземени од членството во СТО. Во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), сеуште, нема информации (или, барем, тие не се јавно достапни) за воспоставување функционален интегриран систем за администрирање, следење и за контрола на политиката на поддршка на т.н. интегриран систем за администрација и контрола, во согласност со барањата од ЕУ.

б) Кредитирање преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд

Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд (ЗКДФ) би требало да овозможи подобрување на пристапот до долгорочни и краткорочни кредити на земјоделците, како и на малите и средните претпријатија чија основна дејност е преработка и извоз на земјоделски производи. Каматните стапки за крајните корисници на средствата од ЗКДФ, коишто се пласираат преку деловните банки, се субвенционирани од државата, со цел збирната камата да биде што пониска за крајните корисници на кредитите. За примарното земјоделско производство таа стапка изнесува 4 отсто годишно, односно 5 отсто за преработка и извоз на примарни земјоделски производи. Ако кредитите се пласирани преку штедилници, тие каматни стапки за крајните кредитокорисници изнесуваат 6 проценти, односно 6,5 отсто годишно соодветно. ЗКДФ е независна единица во рамките на Министерството за финансии и е одговорна за администрирање и раководење со фондот. Неговото кредитно портфолио заклучно со 15.05.2009 година било како што следи:

| | |
|--|-------------------|
| Број на одобрени кредити | 4.149 |
| Вкупна вредност на одобрени кредити (ЕУР) | 35.200.000 |
| ЗКДФ рефинансирање (ЕУР) | 2.600.000 |

Најголем дел од кредитите за **примарно земјоделско производство** се искористени за инвестиции во нови пластеници за раноградинарско производство, подигање на нови лозови насади и за набавка на млечни крави и телиња за тов.

Најголем дел од кредитите за **преработка на земјоделски производи** се искористени за набавка на современа опрема и подобрување на технологијата, инвестиции во квалитетни простори за складирање на готовите производи, откуп на суровина, за пакување и етикетање итн.

в) Земјишна политика

Процесот на доделување земјиште и склучување на соодветни договори продолжува и во 2008 и 2009 година. МЗШВ е одговорна институција за креирање и спроведување на таквата земјишна политика. Во фаза на воспоставување е систематизирана евиденција на земјоделското земјиште, односно воспоставување на Интегриран административен контролен систем, воспоставување на Систем за идентификација на земјишни парцели во неколку пилот општини после извршеното воздушно снимање и интерпретација на ортофото материјалите. Тој проект е поддржан со Проектот ASAP - Agriculture Strengthening and Accession Project (кој се реализира во соработка меѓу Светска банка и Владата на РМ) за зајакнување на земјоделството и пристапување кон ИПА фондовите на ЕУ - Компонента 1 (Зајакнување на административниот и управувачки капацитет на МЗШВ во согласност со потребите за пристапување на РМ кон ЕУ), за подготовка и реализација на повеќе набавки за обезбедување на услуги за авионско снимање и обработка на податоци и за набавка на неопходната опрема и софтвер и нивно инсталирање и тестирање. Во таа функција, предвидено е до крајот на 2009 година да се донесат повеќе подзаконски акти што произлегуваат од Законот за земјоделство и рурален развој, а кои ќе ја регулираат соодветната област, како и донесување подзаконски акт за воспоставување и размена на податоци во рамките на Земјоделскиот пазарен информативен систем.

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.

Клучни активности во 2009 година на тој план се забрзување на процесот на подобрување на управувањето со земјиштето во државна сопственост, развивање на пазарот на земјоделско земјиште со следење на принципите на транспарентност и ефикасност, окупнување на фрагментираното земјоделско земјиште и подобрување на заштитата на земјоделското земјиште согласно Законот за земјоделско земјиште. Иако се забележливи некои активности, сепак, може да се каже дека не е видлив некој позначаен напредок на тој план.

Исто така, малку е направено за зајакнување на капацитетот на државната администрација за имплементирање на системот за распределба на земјоделско земјиште во сопственост на државата и за воспоставување информативен систем за распределба на земјоделско земјиште во сопственост на државата.

Во 2008 година беа објавени 12 јавни огласи за распределба на 44 илјади хектари земјоделско земјиште во државна сопственост, а беше доделена површина од околу 10 илјади хектари и беа изготвени околу 1.200 договори за закуп на земјо-

делско земјиште во државна сопственост. Покрај тоа, изработена е Агенда на региони кои во 2009 година ќе се објавуваат како површини за давање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, а извршени се и подготовки за отпочнување на проектот за комасација, којшто е поддржан од Владата на Холандија. Во исто време, се спроведуваат финалните активности од втората фаза на проектот за воспоставување на Национален систем за мониторинг и управување со лозови насади (кој требаше да заврши во мај 2009 година) на целокупната површина на лозови насади во РМ. Тој систем ќе се интегрира во регистарот на земјоделско земјиште за целото земјоделско земјиште и, воедно, е основа за развој на таа област. До август 2008 година се регистрирани околу 14 илјади хектари лозје и тоа најмногу во тиквешкиот регион.

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 да 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. Во анализираниот временски период беше предвидена финализација и оперативност на земјоделскиот информациски систем. Подготовките за целосно функционален земјоделски регистар кој, како поткрепа, има и автоматизиран систем за Интернет Технологија, се во напредната фаза. Може да се забележи напредок на полето на политиката на подигнување на квалитетот на земјоделските производи. Почна да се спроведува националната регистрација на ознаки за потекло и географски обележја. Сеуште не е донесен Закон за квалитет на земјоделски производи, но неговата подготовка е во напредната фаза.

д) Подобрување на приходите на земјоделските производители

Вкупно 63,9 милиони евра од буџетот на РМ се распоредени на шеми за директна поддршка на земјоделците во 2009 година. Тие вклучуваат основна шема за надомест за невработеност, која е зголемена со дополнителни износи на средства за одредени околности, преимум исплати за избрани стратегиски земјоделски култури и добиток и други шеми за директни исплати, како што се исплати за осигурување и исплати за хоризонтална поддршка за конкретни групи земјоделци или подрачја. За да се квалификуваат за која било од тие шеми, земјоделците треба да се регистрирани во интегрирани регистри на земјоделски стопанства. 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 промените на досегашните шеми на производство со интензивни и попрофитабилни култури.

Релативно малку е направено на полето за одржување на традиционалното производство како бренд на руралната средина, со почитување на вредноста и важноста на тие системи за животниот стандард на локалното население. Поддршка-

та на нетрадиционални производи со извозен потенцијал, кои генерираат повисок приход со ограничени ресурси, вклучувајќи го и органското производство, за кое РМ има одличен потенцијал, е дискутабилна акција, особено ако се имаат предвид проблемите со кои се судрираат некои земјоделски или сточарски производители, како што е примерот со одгледувачите на ноеви. Сепак, забележлив е напредок во органското производство, а резултатите не изостануваат.

Мерките за поттикнување на неземјоделски активности (туризам, домашни ракотворби, уметност, презентирање на културни и природни вредности), преку директна поддршка за започнување на бизниси, давање советодавни услуги, вршење институционални и правни промени (особено за контролниот и сертификацискиот систем за органско производство) или, подобро кажано, мерките за рурален развој, даваат малку резултати. Иако постои цела програма за рурален развој, најголем интерес има за набавка на земјоделска механизација (трактори), кои сепак имаат малку допирни точки со горенаведените цели.

ѓ) Подобрување на пласманот и маркетингот на земјоделските производи

Покрај порано почнатите откупно-дистрибутивни центри во Струмица и во Росоман, во текот на 2008 и 2009 требаше да започне изградбата на два нови откупни центри во Гевгелија/Богданци и Ресен, во соработка со реномиран странски дистрибутер од Израел. Досега нема информации дека тоа е сторено. Општо е познато дека хрватски “Агрокор“ сеуште нема вложено средства за изградба на планираните центри поради глобалната рецесија.

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 до крајот на периодот на известување тоа не сторено. Исто така, не е реализирана најавата за отпочнување со работа на акционерското друштво во државна сопственост што е раководено и менаџирано од двајца искусни странци (од Франција и Холандија). Не е извршена ниту трансформацијата на ЈП Агроберза во Стокова берза, што требаше да се случи во 2008 година, иако веќе постои основа за развој на одржлив и ефикасен информациски систем во земјоделството. Пилот - системот за известување за цените е оперативен, иако допрва треба да се постигне усогласеност со стандардите на ЕУ.

Законодавството за мрежа на сметководствени податоци во земјоделството (ФАДН) ги дава основните институционални предуслови за функционален ФАДН, иако, сеуште, не е целосно усогласено со барањата на ЕУ. Сеуште не е донесен закон за Државна помош. Тековните мерки на тој план се разликуваат од одредбите на ЕУ за одредени подрачја.

Малку е сторено и во насока на зајакнување на пазарните врски помеѓу производителите и преработувачите на земјоделски производи.

е) Зајакнување на организациите на земјоделци

Тие организации треба да бидат способни да обезбедат широк обем на услуги на 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. Одредени слабости се појавуваат и во законската регулатива, особено во поглед на можноста за т.н. организирање на заедничкиот пазар (Common Market Organisation – СМО). Потребна е промена на соодветната регулатива за да може тој концепт успешно да се разјасни и да се ефектуира во практиката. Сеуште нема создадено организација на производители во смисла на ЕУ концептот за СМО.

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

Пошумувањето со минимум 5 до 7 милиони садници дрвца годишно се врши сосема добро. Таа акција, што се спроведува(ше) во 2008 и во 2009 година, може да се оцени како успешна и се афирмира како поттикнувачка како за јавниот, така и за приватниот и невладиниот сектор.

Продолжуваат и акциите на надлежните институции за чистење на каналите, со што се решава проблемот на поплавување на обработливи површини и населените места и се создаваат услови за користење нови наводнувани површини.

Очигледен е напредокот во реконструкцијата и одржувањето на постојната мрежа за наводнување и за обновување на запуштените капацитети, преку правилно користење на средствата за капитални инвестиции и од странските донации, како и во зголемувањето на наводнуваната површина во државата. Малку е направено во делот на промоција на производствени системи што ги интегрираат аспектите на заштита на почвата како бавно обновлив ресурс и на водата.

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

1) Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Реформирањето на Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) е иницијална активност во рамките на институционалните реформи во земјоделскиот сектор. Само функционално структурирана и стручна институција може да биде лидер во промените и во другите сегменти од секторот, особено во услови на забрзана интеграција на земјата во меѓународните трговски и политички структури.

Донесен е закон со кој што се утврдуваат оперативните постапки на Државниот земјоделски инспекторат. Тука се вклучени одговорности за координирање на претпристапната помош за земјоделството и руралниот развој.

Во разни одделенија и соодветни агенции на МЗШВ дополнително се вработени други лица. Меѓутоа, човечките ресурси во МЗШВ, сеуште, се недоволни за да се соочуваат со постојните и идните одговорности.

Друга клучна работа што загрижува е капацитетот на МЗШВ да го одржува и понатаму да ги развива регистарот на лозја и другите инструменти на управување.

2) Образование и наука во земјоделството и руралниот развој

Освен отворањето Земјоделски факултет во рамките на Универзитетот “Гоце Делчев“ во Штип, како и на повеќе дисперзирани студии на тој и на другите државни универзитети, на овој план не е направено многу. Условите за подобар пристап на земјоделците кон модерната технологија на производство, преку подобра соработка со истражувачкиот сектор и советодавните служби, сеуште, не се подобрени. Финансирањето на научно-истражувачката практика, со овозможување поголема комерцијализација на услугите надвор од тие што се дефинирани како јавно добро, е само најавено, но без да се преземат конкретни мерки за негово реализирање. Фокусот на неформалното образование и доживотното учење во земјоделството и руралниот развој е во зачеток.

3) Советодавни служби: Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството

Советодавните служби треба да обезбедат ефикасен проток на информации до земјоделците и трансфер на земјоделските техничко-технолошки достигнувања од науката до земјоделските производители.

Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството (АПРЗ), го прошири обезбедувањето на советодавни услуги со отворање на дисперзирани канцеларии и „мобилна и итна“ поддршка за најоддалечените области и областите што се оддалечени од урбаните центри. Нејзина задача е да обезбеди дополнителни мобилни услуги за граѓаните од руралните области во вид на редовни закажани посети, кои најчесто се одржуваат во импровизирани канцеларии во селските училишта или во канцелариите на локалните заедници. Предизвик е јакнење на капацитетот на советниците во Агенцијата, како и на внатрешната организација на Агенцијата.

4) Ветеринарни и фитосанитарни услуги

Како резултат на последните измени и дополнувања на Правилникот за опис на работните места во 2008 година, направени се структурни промени во организациската поставеност на Управата за ветеринарство со кои ќе се добие подобра функционалност во организацијата, ефикасноста и ефективноста при имплементацијата на политиката што е во надлежност на таа Управа. Имено, во Секторот за здравствена заштита, покрај постојните три одделенија (Одделение за здравствена заштита, Одделение за благосостојба на животните, Одделение за идентификација и регистрација на животните), воведени се две нови одделенија: Одделение за ИТ и комуникациска поддршка и Одделение за ветеринарна инспекција за здравствена заштита на животните.

с) Интегрирана политика на рурален развој

Најголемиот број мерки од Националната поддршка за рурален развој претставуваат подготвителни мерки за поддршка што е слична на заедничката земјоделска политика за рурален развој и им претходат на мерките ИПАРД што ќе бидат вклучени во програмата ИПАРД (на пример, поддршката за организација и активности за заедничко производство на земјоделски стопанства го поддржува утврдувањето на основната форма на групи производители).

Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој за 2009 година претставува дистрибуција на буџетски средства од околу 7 милиони евра за 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, за да се квалификуваат за тој вид на поддршка.

Покрај дефинирањето на националната стратегија и планот за рурален развој, приоритет на Владата на РМ е акредитација на Платежната агенција, односно на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој или АФПЗРР (која ќе ги администрира и мерките за директна помош - директните плаќања). Таа требаше да биде целосно функционална и акредитирана за извршување на активностите најдоцна до почетокот на 2009 година. Во март 2009 година таа ја доби националната акредитација, но, за да ги насочува парите на ЕУ што се наменети за рурален развој од компонентите на ИПАРД, таа треба да добие и европска акредитација. До завршувањето на периодот на известување, таква акредитација не беше добиена.

9.2. Можни ризици од (не) спроведувањето 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. Имплементацијата на законодавството, е клуч за приближување на РМ кон ЕУ и во областа на земјоделството. Повремените отстапувања од таквите правила може да значи сериозна пречка за реализација на планираните и очекуваните активности во областа на земјоделството.

Воспоставувањето системи на евиденција, како што е Земјоделскиот пазарен информативен систем, воспоставувањето интегриран административен и контролен систем (ИАКС) кој вклучува систем за идентификација на земјишни парцели, потоа ФАДН или на системот за сметководствени податоци на ниво на фарма, се клучни алатки за македонското земјоделство, ако се сака да се анализираат неговите моќ и конкурентност и да се носат правилни политики и одлуки во право време.

Неинвестирање 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 на македонската економија.

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

Може, генерално, да се заклучи дека во периодот септември 2008 – септември 2009 во земјоделството се случуваа настани што значат негов напредок. Покрај одобрувањето субвенции, добар напредок е постигнат на полето на руралниот развој.

Сепак, целта на субвенциите не би требало да биде ценовна поддршка по килограм или литар производство, бидејќи на тој начин се охрабруваат производителите и во иднина да продолжат да произведуваат производи со неконкурентни цени.

Програмата за рурален развој 2007-2013 година е усогласена со програмата ИПАРД, што ќе овозможи зголемување на можностите за користење достапните финансиски средства од таа програма. Системот за управување и контрола на средствата од фондовите ИПАРД веќе е поставен, а Платежната агенција, како и органот за управување со тие средства, се здобија со национална акредитација. Усвојувањето на систематизација на постапките за соодветна имплементација на таа програмата е напреднато, а административните капацитети се уште повеќе зајакнати. Донесени се подзаконски акти за воспоставување на системи за управување и контрола на средствата од програмата ИПАРД. Политиката за рурален развој постапно се усогласува со барањата на ЕУ.

Препораките за идниот развој на земјоделството можат да се насочат кон:

- поттикнување и развивање на пазарот за откуп на земјоделски производи преку формирање на откупно-дистрибутивни центри (агроберзи) и поддршка на организирање на заедничкиот земјоделски пазар и поттикнување на извозот на земјоделски производи;
- трансфер на нови знаења и технологии преку странски инвестиции во земјоделството, јакнење на образованието (формално и неформално) во земјоделството и јакнење на капацитетите на давателите на советодавни услуги од страна на јавни и професионални институции што ќе помогнат во подобрување на протокот на информации до земјоделците. Преку тие активности треба да дојде до зголемување на капацитетот за прифаќање на средствата од претпристапните фондови на ЕУ;
- Инвестирање во развој на информациски системи за подобра и навремена анализа на податоците од пазарот, трошоците на производство, видот и количината на обработливо земјиште, капацитетите на полјоделството, сточарството и алтернативните култури (вклучително и органското производство).

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

Позначајните програмски активности и мерки на Владата на Република Македонија во областа на изградбата и одржувањето на патиштата во извештајниот период опфаќаат:

- Реализација на втората фаза од проектот „Санација и зајакнување на мостовите на автопатот М-1 (Е-75)⁷“, на делницата Демир Капија – Гевгелија, што е финансиран со донација од НАТО алијансата. Проектот беше успешно реализиран во предвидениот рок, односно до крајот на 2008 година, а проценетата вредност на работите изнесува 12 до 13 милиони евра. Со тоа се потврди конзистентниот став на НАТО спрема РМ, затоа што РМ е една од ретките земји која не е членка на НАТО, а во која, сепак, се донираат средства од таа алијанса. Реализацијата на тој проект има мултикомплексно значење за Република Македонија (економско, политичко и градежно);
- Донесен е нов Закон за јавни патишта, како и дел од подзаконските акти кои произлегуваат од него;
- Од страна на консултантска компанија е изработена студија за трансформација на патниот сектор во Република Македонија;
- Согласно новиот Закон за јавни патишта, извршена е трансформација на Фондот за магистрални и регионални патишта во Агенција за државни патишта;
- Усвоена е Годишната програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта во Република Македонија, во вредност од 6,25 милијарди денари (околу 102,5 милиони евра). Најголем дел од тие средства е наменет за изградба на капитални проекти од патната инфраструктура. Помал дел од средствата е наменет за рехабилитација и сигнализација долж патиштата, експропројација, студии и за проектирање, а дел за одржување на магистралните и регионалните патишта;
- Усвоена е Годишната програма за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта во РМ за 2009 година. Вредноста на издвоените сред-

⁷ Меѓународна ознака

ства за одржување на државните патишта (магистрални и регионални) изнесува 970 милиони денари (помалку од 16 милиони евра);

- Донесен е Закон за трансформација на Јавното претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта „Македонијапат“, како и акциски план за спроведување на постапката за негова трансформација;
- Извршени се измени и дополнувања на Законот за јавни патишта;
- Донесен е Закон за концесии и други форми на јавно-приватно партнерство, кој овозможува давање под концесија на дел од јавните патишта во РМ. Од страна на консултантската куќа “Louis Berger“ извршена е проценка на атрактивноста на определени патни делници за нивно издавање под концесија;
- РСБСП⁸ ја подготви, а Собранието на РМ во ноември 2008 година ја усвои „Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата“;
- По завршувањето на неопходната подготвителна процедура, започната е изградбата на автопатот М-1 (Е-75), како дел од меѓународниот патен Коридор 10, од границата со Република Србија до Куманово;
- Започната е реконструкција на 11 патни делници со вкупна должина од околу 300 км, со вредност од 35 милиони евра. Тој проект се реализира со средства од Светската Банка;
- Пуштена е во употреба обиколницата на Скопје, со вкупна должина од околу 27 км. Од неа се очекува да го прифати тешкиот и транзитниот сообраќај низ Скопје, со што ќе се намали сообраќајниот метеж во главниот град.

б) Железница

Во областа на железничкиот сообраќај преземени се следните поважни градежни активности:

- Започна реализацијата на проектот за реформа на ЈП „Македонски железници“ (ЈП „МЖ“), кој се заснова на четири студии и тоа:
 - 1) Студија за давање јавни услуги (активностите се завршени);
 - 2) Студија за пристап кон железничката инфраструктура (активностите се завршени);
 - 3) Студија за рационализација (активностите се завршени);
 - 4) Студија за приватизација (активностите се одложени).

Тој проект се реализира со кредит од Светска Банка и согласно утврдениот план треба да заврши до крајот на 2009 година. Според Законот за трансформација на ЈП „МЖ“, извршена е поделба на тоа во две нови претпријатија: ЈП „МЖ - Инфраструктура“ – Скопје и ЈП „МЖ - Транспорт“ АД – Скопје. Првата, втората и третата студија од проектот се однесуваат на двете компании што се произлезени од заедничкото претпријатие, а четвртата студија се однесува само на ЈП „МЖ - Транспорт“ АД.

⁸ Републички совет за безбедност на сообраќајот на патиштата

Во соработка со Светска Банка започнат е проект за реорганизација и модернизација на ЈП „МЖ - Транспорт“ АД, во чии рамки ќе се реализираат пет потпроекти:

- Тирсторизација и модернизација на две шест-осовински локомотиви (проектот е завршен);
- Модернизација на четири дизел-електро маневарски локомотиви (проектот е во фаза на реализација, со рок на завршување до април 2010 година);
- Набавка на 36 нови плато вагони (проектот е во фаза на реализација, со рок на завршување август 2010 година);
- Социјален пакет за дообука и преквалификација на работници што биле отпуштени како технолошки вишок (проектот е во фаза на реализација);
- Воведување на електронска наплата на возни билети во патничкиот сообраќај (проектот е во фаза на реализација, со рок на завршување декември 2009 година).

Во рамки на дејноста на ЈП „МЖ - Инфраструктура“ реализирани се неколку проекти и тоа:

- модернизација на Коридорот 10 (извршен е ремонт на долниот строј од железничката станица Кадина до железничката станица Рајко Жинзифов (пред Велес), извршен е ремонт на три делници на горниот строј на пругата Неготино-Дуброво, завршен е проектот за телекоманда на железничкиот сообраќај од Табановце до Гевгелија со кој сообраќајот ќе биде регулиран од едно место (железничката станица Трубарово), завршен е проектот за телекомуникациска мрежа (оптички кабел) од Табановце до Гевгелија со опрема во станиците за сигнално-сигурносни уреди и телекомуникација итн.);
- подготовка на неколку идејни проекти, физибилити студии, кост-беневит анализи и проценки за влијанието на животната средина во согласност со оперативната програма за регионален развој за 2007-2009 година (мерката 2.1. која е насочена кон подобрување на железничката инфраструктура долж главната Југоисточна европска регионална мрежа);
- во тек е изработка на идеен и основен проект за трасата на Коридорот 8 од Крива Паланка до Деве Баир (рок: прв квартал на 2010 година);
- изработка на студија и идеен проект за делот од Коридорот 8 од Кичево до границата со Република Албанија (рок: до половината на 2010 година);
- завршени се интегрирани телекомуникациски мрежи на делниците од Скопје до Тетово и од Ѓорче Петров до Блаце.

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:

- Намалена е стапката на ДДВ за продажба на станови од 18 %, на 5 %. Во услови на економска криза, се очекува таквата одлука да ја поттикне изградбата

- на станови и да придонесе за намалување на цената на становите за околу 13 проценти, што ќе услови многу граѓани да го решат своето станбено прашање;
- Изградена е и пуштена во употреба северната трибина на Спортската арена „Филип Втори Македонски“ во Скопје, а поставен е и камен темелник за изградба на источната и западната трибина на тој стадион, со што неговиот капацитет ќе се зголеми на 40.000 гледачи;
 - Донесен е Закон за трансформација на ЈПССДП⁹;
 - Продолжен е проектот за изградба на станови во сопственост на РМ и изградени се два објекта од категоријата на социјални станови. Распределбата на становите ќе се врши електронски, со посебно електронско барање, а надлежната комисија треба податоците од апликациите да ги внесе во соодветниот софтвер. Потоа ќе биде најавена јавна прелиминарна распределба на становите по електронски пат, по што ќе се изврши дополнителен увид во доставената документација и увид на самото место, за да може да следи конечната распределба на социјалните станови. Методологијата за нивна распределба утврдува приоритет за доделување стан на лицата од категориите деца без родители и родителска грижа и лица погодени од елементарни природни непогоди, ако тие ги исполнуваат условите и ја достават потребната документација. Другите станови ќе им се распределат на другите кориснички групи. Становите што се распределуваат се со површина од 35 до 45 квадратни метри, а лицата кои ќе добијат стан, ќе плаќаат закуп од 20 денари за квадратен метар;
 - Во 2009 година е планирана реализација на 370 милиони денари за изградба на водоснабдителни и канализациски системи во 39 општини. Финансиските средства се распределени за реализација на 51 проект, од кои 30 за изградба на водоснабдителни системи, а 21 проекти за изградба на канализациски системи;
 - Продолжена е имплементацијата на реформите во АКН¹⁰. Еден од позначајните проблеми во минатото, кој битно влијаеше врз ефикасноста на работењето во Одделенијата за катастар на недвижности, беше бројот на заостанати нерешени предмети. Од почетокот на реформите во 2005 година, кога беа нерешени 21.990 предмети, во третиот квартал на 2009 година тие се сведени на 2.645 предмети, со тенденција во скоро време да се сведат на минимум. Втор битен параметар за ефикасноста на АКН е процентот на катастарски општини во кои е воспоставен катастар на недвижности. Заклучно со септември 2009 година е воспоставен катастар на 91,31% од недвижностите;
 - Пуштен е во собраниска процедура нов Закон за градење.

10.1.2. Транспорт

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

- Избрана е компанија од Република Турција за период на концесија од 20 години, која ќе управува со Аеродромот „Александар Велики“ во Скопје и со

⁹ ЈПССДП – Јавно претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор

¹⁰ АКН- Агенција за катастар на недвижности

Аеродромот „Свети Апостол Павле“ во Охрид и која треба изгради нов карго-аеродром во Штип, а по истекот на рокот за концесија управувањето со аеродромите ќе го предаде на Република Македонија. Вкупната инвестиција (проширување, модернизација и изградба на аеродромите) што треба да ја вложи странската компанија се проценува на близу 200 милиони евра, а крајниот рок (по пролонгирањето) за почнување на тие активности е 1 март 2010 година;

- Електронскиот систем за распределба на ЦЕМТ дозволи продолжи и во периодот на набљудување. Тоа е систем што ја елиминира можноста за влијание на човечкиот фактор при изборот на фирмите што бараат дозволи, како и можноста за корупција;
- Министерството за транспорт и врски досега издало 534 лиценци за превоз на патници и стоки во патниот сообраќај, од кои 428 се за превоз на стоки, а 52 за превоз на патници. Во фаза на одобрување се 444 барања за издавање лиценци. Во тоа Министерство постојано се вршат обуки за сертифицирање на возачите за превоз на патници, односно за превоз на стока, согласно Законот за превоз во патниот сообраќај. Досега се издадени 4.797 сертификати за учество на возачите во меѓународниот сообраќај и 1.973 сертификати за професионална компетентност на управителот. Со издавањето на лиценците за превоз во патниот сообраќај и сертификатите за компетентност на возачите и управителите се воведуваат стандарди што се компатибилни со тие во Европската Унија.

10.1.3. Телекомуникации

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

- АЕК¹¹ распиша јавен повик за прибирање понуди за обезбедување услуга за пренос на дигитална земска телевизија (DVB-T)¹². Во април 2009 година е избран најповолен понудувач (Телеком Словенија), на кој му беше доделено одобрение за почеток со работа до септември 2009 година, а до 15 ноември 2009 година тој треба да ги исполни сите предвидени услови од тендерската документација;
- Извршено е подобрување на услугата „Преносливост на броеви“ со што се зголеми ефикасноста на услугата. Во првите девет месеци од 2009 година беа пренесени повеќе од 19 илјади броеви;
- АЕК започна со изработка на LIRC¹³ модел (за фиксниот и за мобилните оператори), кој треба да заврши до март 2010 година. Со него ќе се одредат цените за интерконекција на операторите.

¹¹ АЕК - Агенција за електронски комуникации

¹² DVB-T - Digital Video Broadcasting-Terrestrial

¹³ LIRC - Linux Infrared Remote Control

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:

- Сеуште не се донесени некои подзаконски акти што се предвидени со Законот за јавни патишта (правилници), кои се важни за непречено вршење на работите (рокот беше 6 месеци по донесување на Законот);
- Пробиени се роковите од акцискиот план за трансформација на ЈП „Македонија пат“-Скопје. Согласно тој план, сите активности требаше да бидат завршени до 1 септември 2009 година и да се изврши упис на двете нови акционерски друштва во Централниот регистар на Македонија;
- 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 Министерството за транспорт и врски требаше да биде реализиран во 2007 година) што, меѓу другото, ќе придонесе и за намалување на корупцијата;
- Сеуште не се издадени 555 км патишта под концесија;
- Не е извршена санација на црните точки на патната мрежа согласно предвидената динамика, а во согласност со Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата;
- По вторпат е пролонгиран рокот за започнување на концесионирање со аеродромите во РМ;
- Не е воведен четврт мобилен оператор (иако беше најавено распишување на јавен повик за избор на четврт мобилен оператор, досега нема негова реализација).

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

Влијателни фактори за можните ризици (поединечно или синергистичко дејство на повеќе од нив) во процесот на имплементација на владините реформи во ресорот транспорт и врски во следниот период, можат да бидат некои од следните:

- 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.

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

Во набљудуваниот период (септември 2008 - септември 2009 година), во областа на градежништвото и транспортот во континуитет се одвиваат започнатите проекти, а наскоро се очекува да почне имплементацијата на нови проекти. Притоа, задржан е конзистентниот став на Владата на РМ во поглед на остварувањето на зацртаната програма и преземањето реформски активности во конкретните области.

Воочливо е дека брзината на преземените реформи и активности во сите институции не се одвива со исто темпо. Причини за тоа можат да бидат различната почетна основа, недостиг на квалитетен кадар или пак, неможноста да се следи високиот интензитет на активности на Владата на РМ.

Се наметнува потреба од преземање крупни капитални инвестиции во јавниот сектор (градежништво – патна и железничка инфраструктура). Инфраструктурата има огромна улога во обезбедување подобар и побрз развој на РМ, бидејќи секој потенцијален странски или домашен инвеститор бара да има добри патишта и железница, односно соодветно добра комуникација, за да може непречено да ги врши проектираните активности.

Успешноста на економскиот развој на една земја, се наоѓа во правопрпорционална зависност од развиеноста и модернизираниоста на постојните сообраќајни системи во неа. Поради тоа, Република Македонија мора да вложи максимални напори за да ја валоризира својата централна позиција на Балканот, пред сè со доизградба на патната мрежа.

По завршувањето на втората фаза од проектот за „За санација и зајакнување на мостовите“, во следниот период Република Македонија треба да се ангажира околу продолжување на тој проект со реализација на неговата трета фаза (надградба на коловозот на дел од автопатот М-1).

Во делот на патиштата, донесен е нов закон кој покрај предностите има и недостатоци, па мораше да се вршат негови измени и дополнувања. Имено, не се искористи можноста уште при донесувањето на законот во него да се внесат современи стручно-професионални решенија за одредени проблеми. Не беа, исто така, прифатени и некои конструктивни предлози од инженерската јавност, кои ќе

придонесеа за подигање на перформансите на законот на повисоко ниво. Посебен недостаток се смета начинот на финансирање, кој е изразен во целиот период на транзиција, поради кој нема доволно средства за управување, градење, заштита и одржување на патиштата, поради што голем дел од нив и натаму се во лоша состојба.

Може да е позитивен фактот што државата се јавува како инвеститор во објекти од патната инфраструктура (бидејќи е јасно дека големите јавни инвестиции можат да бидат поттикнувач на економскиот развој на државата), но загрижува издвојувањето на скромни средства (помалку од 16 милиони евра), за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта. Со континуираното стареење и амортизирање на патната мрежа и зголемувањето на нејзините површини, издвоените средства не можат да ги задоволат ниту минималните потреби за таа намена. Ако ретроспективно се погледнат износите за таа намена, ќе се дојде до контрадикторна констатација дека потребните и издвоените средства за таа намена се наоѓаат во обратно пропорционална зависност. Не е доволно силен аргументот дека истиот буџет за одржување на патишта како и во неколкуте претходни години е таков поради претстојната трансформација во патниот сектор. Со други зборови, потребен е радикален пресврт во начинот на управување и одржување на патиштата во Република Македонија во однос на досегашниот.

Врз основа на правилото според кое сообраќајот се одвива во интеракција на трите фактори **возач – возило – пат**, во „Националната стратегија на РМ за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата“ посветено е должно внимание на факторот пат (кој влијае со 33 проценти во безбедноста на сообраќајот). Во неа се предложени повеќе мерки за санирање на недостатоците на патната мрежа. Меѓутоа, се добива впечаток дека во досегашниот период како да имало недостиг во нејзината примена.

Иако неколку пати беше најавувана изградба на патишта по пат на концесии (555 км), објавувањето на тендерот беше пролонгирано. Подготвената студија од консултантската куќа за таа намена е недостапна за јавноста, поради што професионална јавност не може да се произнесе по неа. Освен предностите (растурање на државните монополи како примарна цел и ослободување буџетски средства како секундарна цел), концесиите имаат и свои бројни недостатоци, за што говорат и многуте такви случаи во светот и во блиското соседство на РМ. При носењето на такви одлуки што се однесуваат на подолг период и можат да создадат големи задолжувања за земјата, мора да се пристапува максимално внимателно и професионално.

Објавувањето на повик за изразување намери за концесија на наплата на патна такса – патарина (без обврска за изградба или одржување на патиштата), на наплатните станици долж Коридорот 10, беше со недоволно дефинирани обврски. Исто така, не е јасно зошто се напушти проектот (во соработка со Светска банка) за осовременување на системот на наплата на патарина. Сепак, останува да се видат резултатите од објавениот повик и интересот на компаниите во врска со него.

Еден од најголемите проблеми во сообраќајот во Република Македонија е сообраќајот во главниот град Скопје. Поради тоа, намерата на надлежните за негово решавање (изработка на Студија за сообраќајниот систем на Град Скопје) е насочена во вистински правец но сепак нејзината подготовка треба да се интензивира.

Имајќи предвид дека во изминатите 18 години нивото на тековното и инвестициското одржување на железницата не го следеше степенот на амортизација, односно имаше континуиран недостаток од вложувања за таа намена, се наметнува заклучокот дека во следниот период неопходно е да се интензивираат вложувањата во таа област. Постојните показатели (фактот дека на Коридорот 10 постои само еден колосек што, ако се јави потреба од поголема интервенција, ќе значи прекин на сообраќајот и намалување на брзината во летниот период на само 50 км/час), упатуваат на заклучок за потреба од поинтензивни интервенции на поголем дел од пругата со вложувања на поголеми средства. Тие показатели би требало да најдат свој одраз во плановите и програмите на надлежните институции за следниот период.

Состојбите во авиосообраќајот се карактеризираат со проблеми со националниот авиопревозник (проблеми со безбедноста, финансиски долгови), пад на сообраќајот (поради светската финансиска криза, новиот грип, но и поради постојаниот развој на приштинскиот аеродром), високи цени на авиобилетите (цена на билет од Приштина до Цирих чини од 110 до 140, а од Скопје до Цирих од 400 до 900 швајцарски франци, зависно од сезоната), како и немање директни линии до Лондон, Париз, Рим и Њујорк. Според најавите од Министерството за транспорт и врски, нема да има ново пролонгирање за почетокот на договорот со турската компанија (ќе се активира банкарската гаранција), што би требало да придонесе за подобрување на состојбите во авиосообраќајот.

Во летниот период беа извршени контроли и беа затворени повеќе плажи на Охридската ривиера, поради недоволните безбедносни услови и немањето спасувачи. Во екот на туристичката сезона се случија и неколку несреќи во водниот сообраќај, меѓу кои секако најголема беше трагедијата со потонување на бродот „Илинден“, кога загинаа 16 странски (бугарски) туристи. Тој несреќен случај укажа на бројните слабости и пропусти во водниот сообраќај, поради што надлежните во иднина треба, навистина, да преземат сериозни мерки за спречување на такви и слични несреќи.

Препораки за идно дејствување на владата на РМ во реализирањето на нејзините програмски активности

Република Македонија минува низ една од потешките фази во нејзиниот понов општествено-економски развој. Од една страна, таа се соочува со изложеност на Светската економска криза, која се заканува со најголеми негативни димензии што досега ги предизвикала некоја економска криза. Тоа незаобиколно се манифестира со рецесија на македонската економија, со низа последователни негативни последици, речиси во сите сфери од општественото живеење во земјата.

Истовремено, Република Македонија во континуитет се соочува со наметнатиот политички проблем околу барањето на Република Грција за промена на уставното име на Република Македонија и вршење останати измени што непосредно се врзани со тоа прашање. Тој проблем има меѓународни димензии, кои најгрубо се манифестираат во попречувањето Република Македонија да почне преговори за членство во Европската Унија и да стане членка на алијансата НАТО.

Сето тоа заедно има далекусежни негативни реперкусии за економскиот и за вкупниот општествено-политички статус на Република Македонија. Истовремено, сето тоа создава неизвесност за правците и динамиката на идно дејствување на Владата на РМ во разните домени од нејзината Програма за работа во актуелниот мандатен период.

Меѓутоа, независно од развојот на настаните кои, очигледно имаат силна меѓународна димензија, се препорачува Владата на РМ со несмалено темпо да ги продолжи своите програмски и пред сè, реформски активности во разните полиња од нејзината надлежност.

Веројатно најсилен предизвик за Владата на РМ во претстојниот период ќе биде преземање мерки и активности за постепено излегување на економијата од фазата на рецесија и нејзино поведување по просперитетната патека на развојот. За остварување на таквата цел, потребно е рационално ангажирање на расположливите буџетски средства. Тоа подразбира нивно, првенствено, насочување во активности што имаат развоен карактер и намалување на тековно-оперативните активности што значат нерационална јавна потрошувачка. Сепак, надобри резултати на полето на нејзино дејствување во економијата ќе се остварат ако се воспостави неопходната синхронизираност на **фискалната со монетарната политика** при преземањето мерки и активности од нивната поединечна надлежност.

Со таквиот пристап на двата водечки инструмента за спроведување на макроекономската политика на земјата, надлежните во голема мера ќе придонесат за решавање на бројните проблеми што, сега, се присутни и во **надворешно-трговскиот сектор**. Се препорачува соодветните активности на надлежните во таа об-

ласт да бидат, првенствено, насочени кон постепено претструктурирање на економијата во правец на нејзина извозна ориентираност (нејзино интернационализирање) и зголемување на конкурентноста на домашните производи на странските пазари.

Во меѓувреме, се препорачува Владата на РМ интензивно да ги применува мерките што ѝ се на располагање за подобрување на состојбите во домашната економија, особено во најпогодените области од дејството на економската криза: **трговијата, индустријата и инвестициите**. Најсилен ефект на тој план можат да дадат: забрзаното користење на средствата од Европската инвестициска банка, одреденото релаксирање на монетарната политика и, колку е можно повеќе, воздржувањето на Владата на РМ од натамошни интензивни прибирања на средства со преку продажба на државни записи. Тие активности и мерки, речиси сигурно ќе го зголемат просторот за кредитирање на активностите на петпријатијата, подобрување на нивната ликвидност и значително подобрување на вкупните перформанси на економијата.

Бројни реформи се почнати и се во тек во областа на **правосудството и внатрешните работи** на Република Македонија. Тоа, во голема мера е резултат на потребата од усогласување на домашното законодавство и практики во тие области со соодветните во ЕУ кон кои стандарди се стреми РМ. Оттука произлегува и препораката за продолжување на почнатите и преземање други реформи што ќе водат во тој правец, но и кои ќе ја зголемуваат сигурноста, заштитата и безбедноста на граѓаните на РМ.

Надворешната политика во Република Македонија е 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 приоритетите на македонската надворешна политика, како и средствата за нејзино успешно реализирање- намалување на влијанието на внатрешните меѓупартиски судири и градење и промовирање единство во претставувањето на македонските надворешно-политички приоритети.

Интеграцијата на Македонија во ЕУ и НАТО остануваат главни стратешки определби на Владата на РМ. Истовремено, исполнувањето на преземените меѓународни обврски останува високо на агендата на македонската дипломатија. Република Македонија ќе треба да демонстрира дека е подготвена, и покрај финансиските и надворешно-политички ограничувања, да посвети доволно време, ресурси и енергија за изведување докрај на започнатите реформски зафати. Во исто време, Македонија мора многу повеќе да инвестира во своите човечки ресурси и дополнително да се афирмира како сигурен партнер на меѓународната сцена, а со тоа и да ги подобри своите позиции и подобро да го артикулира својот државен интерес.

Од големо значење во текот на реформскиот процес е реформите да не се спроведуваат под притисок и со многу брзо темпо затоа што се ризикува намалување

на квалитетот, недоволна информираност и отсуство на генерална дебата во јавноста меѓу експертите, невладините организации и граѓаните.

Во поглед на визната либерализација, Македонија оди во добра насока, таа ги исполни потребните критериуми и стана лидер во регионот. Потенцијално прашање е дали на Македонија ќе и се “суди” по мерит системот (т.е. ќе и биде признаено водството во регионот и навременото исполнување на стандардите) или ќе се оди со “групен билет”, т.е. Македонија, без разлика на постигнатото, ќе остане да ги чека другите земји од регионот. Дополнителен ризик ќе претставува ако македонските институции решат дека доволно е да се постигне визна либерализација и да ги забават потребните реформи за почеток на преговори со ЕУ. Сепак, треба да се има предвид дека визната либерализација иако многу долго посакувана, секако не може да биде замена за интеграција во европскиот систем на вредности и слободен пазар.

Во извештајниот период во полето на **образование** се донесоа доста закони и отпочнати се големи проекти, чија подготовка трае долго, чини многу и бара јасна стратегија и стратешко водство што се потпираат на издржани студии. Се препорачува, сите започнати проекти да се завршат преку квалитетна и навремена имплементација на истите. Владата итно да превземе мерки за да се создадат неопходните услови за нормално функционирање на дисперзираните студии со сите неопходни стандарди. Со тоа ќе се постигне поставената цел, „професорот оди кај студентот а не студентот кај професорот,“ кој на директен или индиректен начин ќе го поттикне интересот за студирање кај младата популација. Високо образованата млада популација треба да прерасне во компаративна предност за државата за повлекување на странски капитал а со тоа и да влијае да се намали невработеноста и стапката на развој.

Донесувањето голем број стратешки документи и прописи со кои се регулираат разните домени од областа на **социјалната политика**, се чини, претставува нецелосно реализирање на соодветните програмски активности на Владата на Република Македонија во таа област, ако не се спроведуваат оперативни активности од страна на надлежните институции за реализација на задачите што произлегуваат од таквите документи. Тоа, особено се однесува на забавеното темпо на деинституционализација на соодветните активности во социјалната политика, а забележливи се сериозни недостатоци и во делот на социјалната заштита и социјалната инклузија. Тоа се области на кои се препорачува Владата на РМ во иднина да им посвети поголемо внимание отколку досега. Се разбира, притоа треба да се има предвид и потребата за засилување на постојниот недоволен капацитет на јавната администрација за решавање на насобраните проблеми во таа област.

Реформите во областа на **здравството** се вршат во континуитет. Некои од нив се успешни, некои недоволно успешни. Препорака е Владата на РМ да ги заврши започнатите активности во одредени делови од областа на здравството, а особено проектот Дијагностички сродни групи (ДСГ). Притоа, препорачлива е голема претпазливост, затоа што со ефектуирањето на тој систем ќе се појават големи

разлики во планирањето и реализирањето на буџетите на јавните здравствени установи. Покрај тоа, се препорачува Владата на РМ во претстојниот период да биде повнимателна при презентацијата на политиките што планира да ги спроведе во таа област, а нивната промоција да биде во фазата кога проектите ќе бидат финализирани. При натамошната реализација на започнатите и идните проекти, Владата на Република Македонија ќе наидува на бројни пречки и ризици, поради што се препорачува нејзина поголема претпазливост при таа активност.

Големи можности за кредитирање на активностите на одредени претпријатија, а посебно на тие во областа на **земјоделството**, се наоѓаат во претпристапните фондови на ЕУ што се нарекуваат ИПАРД. Институционалните подготовки за нивно користење се завршени. Меѓутоа, забележливо е отсуството на широка информираност на заинтересираните претпријатија и институции во областа на земјоделството за таквите можности, како и подготовката на потребните (и подобни) проекти за користење на тие средства. Тоа ја определува главната препорака на овој извештај за дејствување на Владата на РМ во правец на засилување на соодветните подготовки за користење на тие средства. Во иста насока е препораката за зголемување на капацитетот на институциите што даваат советодавни услуги во таа насока. Следни поважни препораки за идно дејствување во областа на земјоделството се поттикнување на развојот на пазарите за откуп на земјоделски производи и зголемување на инвестициите во развој на вкупниот информациски систем во таа стопанска област.

Општа констатација е дека **градежништвото** може да биде локомотивата што ќе ја поведе економијата по просперитетната патека на развојот. Поради тоа, во претстојниот период се препорачува зголемување на капиталните инвестиции, особено со ангажирање на средства од буџетот на Република Македонија. Во моментот, се чини, Владата на РМ тоа најефектно може да го направи со инвестирање во нови и модернизирање на постојните сообраќајни системи во земјата. Тоа, првенствено се однесува на патиштата во земјата. Меѓутоа, во претстојниот период, кога состојбата во економијата ќе почне да се подобрува, ќе биде потребно засилување на инвестициските активности во железничкиот и авио сообраќајот, како области од чиј развој зависи квалитетното позиционирање на државата на европската сообраќајна мапа, што е еден од позначајните услови за привлекување странски директни инвестиции.

Мониторинг на лидерство: Извештај од следењето и оценката за реализирањето на програмските активности на Владата на Република Македонија во периодот септември 2008 - октомври 2009 година

Издавач: Институт за економски стратегии и меѓународни односи – ОХРИД

За издавачот: М-р Билјана Јанева

Адреса:

Димитрие Туцовиќ бр. 24

1000 Скопје,

Република Македонија

Телефон: +389 2 322 44 57

Факс: +389 2 322 44 57

Веб страна: www.oi.org.mk

e-mail: info@oi.org.mk

Печат: Академски Печат, Скопје

Печатна обработка: Ружица Стојановска

CIP – Каталогизација во публикација

Навионална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

342.21(497.7) ”2008/09” (047)

ИЗВЕШТАЈ од евалуцијата на перформансите на Владата на Република Македонија за септември 2008 – октомври 2009. – Скопје : Институт за економски стратегии и меѓународни односи – Охрид, 2009. – 104 стр. ; 24 см : табели. – (Мониторинг на лидерство)

Фусноти кон текстот. – Резиме

ISBN 978-9989-2671-2-3 (ед.)

ISBN 978-9989-2671-1-6 (кн.)

а) Македонија – Влада – 2008-2009 – Извештаи
COBISS.MK – ID 80712202

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