



An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála
Department of Foreign Affairs and Trade



РЕФОРМСКАТА АГЕНДА ПОД ЛУПА: МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Прв *Ex Post* мониторинг извештај

Јануари 2026

РЕФОРМСКАТА АГЕНДА ПОД ЛУПА: МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Прв *Ex Post* мониторинг извештај – Јануари 2026

Мониторинг извештај

Што завршивме до декември 2025? Кој е одговорен за успехот? Колку средства можеме да очекуваме за успехот во реформите?

Издавач: **Институт ПРЕСПА - Скопје**

За издавачот: **Андреја Стојковски, извршен директор**

Уредник: **Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА - Скопје**

Автори:

Кристина Дода, Институт за човекови права;

Андријана Ристовска Костовска и **Лилјана Динев**, Институт за добро владеење и политики во животна средина и климатски промени;

Марија Башеска, Институт за економски истражувања и политики „Finance Think“;

Мила Јосифовска-Даниловска и **Маријана Јанческа-Угарковиќ**, Фондација „Метаморфозис“;

Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА

Дизајн и подготовка: Бригада дизајн дооел

Скопје, јануари 2026

Оваа публикација е дел од проектот Граѓанска алијанса за реформи и пораст – КАРГроу поддржан од Амбасадата на Ирска преку Фондот за проширување на ЕУ и европски темелни вредности на Владата на Република Ирска. Ставовите, наодите и заклучоците или препораките кои произлегуваат од публикацијата или проектот се одговорност на авторите и не мора да ги одразуваат ставовите на донаторот.

СОДРЖИНА

I. Извршно резиме	5
II. Цел и методологија	5
1. Цел.....	5
2. Методологија и аналитички пристап	6
I. Владеење, реформа на јавната администрација и управување со јавните финансии.....	9
1. Управување со јавни финансии	9
2. Реформа на јавната администрација	12
3. Заклучок.....	15
II. Зелена и енергетска транзиција	16
1. Пазарни реформи	18
2. Декарбонизација.....	19
3. Обновливи извори	20
4. Заклучок.....	21
III. Дигитална транзиција	22
1. Дигитализација на јавните услуги.....	23
2. Заклучок.....	24
IV. Човечки капитал.....	26
1. Заклучок.....	28
V. Деловно опкружување	29
1. Неформална економија.....	31
2. Државна помош.....	32
3. Поттикнување развој на МСП.....	33
4. Стратегијата за паметна специјализација.....	34
5. Управувањето со претпријатијата во државна сопственост	35
6. Заклучок.....	36
VI. Темелни права и владеење на правото	37
1. Демократија и изборни реформи.....	39
2. Независно судство: кариерен систем, статус и финансиска автономија	40
3. Судски совет: управување, избор и дисциплинска рамка.....	43
4. Борба против корупцијата: законодавна рамка и практична примена.....	45
5. Борба против организиран криминал.....	46
6. Поврат на имот и управување со конфискувани средства.....	46
Заклучок.....	47

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој прв *ex-post* мониторинг извештај ја оценува фактичката состојба на спроведувањето на Реформската агенда 2024–2027 заклучно со 31 декември 2025 година. За разлика од *ex-ante* фазата, која имаше функција на рано предупредување, оваа анализа претставува **верификациска проценка на реално постигнатото**, од кое директно зависи активирањето на средствата од Планот за раст и Инструментот за реформи и раст на Европската Унија. Во анализата се опфатени **вкупно 39 реформски чекори**, вклучително и оние во грејс период. Вкупната очекувана исплата поврзана со нивното целосно исполнување изнесува **приближно 183 милиони евра**. Сепак, заклучно со декември 2025 година, **само 5 реформски чекори се целосно исполнети**. Ова претставува клучниот наод на извештајот. Врз основа на целосно исполнетите мерки, може реално да се очекува исплата во износ од **приближно 29 милиони евра**, додека преостанатите средства остануваат условени од дополнителна проценка, операционализација или ризик од пролонгирање во грејс период и целосно губење.

Структурно, реформската динамика во 2025 година се карактеризира со **значителен нормативен напредок**, но со **нерамномерна и недоволно потврдена функционална имплементација**. Во повеќе области законодавните решенија се донесени или започнати, но нивниот реален институционален ефект останува ограничен. Во дел од тематските области се забележуваат позитивни исчекори, особено таму каде што законската рамка е комплетирана и операционализирана. Сепак, во значаен број случаи реформите остануваат во фаза на делумна имплементација, со недоволно докази за нивна практична и системска примена. **Просечната оценка на реформската подготвеност укажува на средно ниво на усогласеност**, што значи дека реформите формално се движат, но сè уште не создаваат доволно стабилен функционален ефект за да обезбедат целосна финансиска реализација во првиот циклус.

Главниот предизвик во следната фаза не е донесување нови закони, туку обезбедување мерлива, проверлива и одржлива имплементација на веќе усвоените решенија. Таму каде што нормативната рамка не е проследена со кадровска стабилност, институционална координација и соодветно буџетско планирање, ризикот од формално исполнување без суштински ефект останува висок. Фактот дека **само 5 од 39 чекори се целосно исполнети** испраќа јасна порака: 2026 година мора да биде година на имплементација, институционална дисциплина и функционална консолидација.

Нема поголем мотив од пристапувањето во членство во Европската Унија, но исплатата на приближно 183 милиони евра би требало да биде. Кога очигледно не се грижиме толку за реформите и пристапувањето, тогаш барем да се погрижиме да не ги губиме средствата кои може да бидат наши, односно со кои можеме да го поддржиме реформскиот процес. Исплатата на преостанатите средства целосно и единствено зависи од политичката волја за реформи, како и од способноста на системот да премине од нормативна усогласеност кон реална институционална трансформација.

II. ЦЕЛ И МЕТОДОЛОГИЈА

Овој **ex-post мониторинг извештај** се изработува по истекот на утврдениот рок за спроведување на реформските чекори и претставува втората аналитичка фаза од тековниот мониторинг циклус. Тој го затвора временскиот период опфатен со рокот **31 декември 2025 година**, воспоставувајќи јасна референтна точка за оценување на состојбата на реформскиот процес.

Извештајот е подготвен во рамки на унифицираната методолошка рамка на Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow), која овозможува структурирано, споредливо и конзистентно следење на спроведувањето на Реформската агенда 2024–2027. Во оваа фаза, фокусот е ставен на состојбата по истекот на рокот, при што анализата се темели на утврдени параметри, временска ограниченост и верификувани извори на податоци.

1. Цел

Мониторинг извештајот претставува аналитичка проценка на фактичката реализација на реформските обврски утврдени во Реформската агенда 2024–2027, заклучно со **31 декември 2025 година**. Извештајот се темели на претходно развиената унифицирана методолошка рамка и утврдува:

- дали реформските чекори со рок до 31 декември 2025 година се исполнети;
- во која мера тие се реализирани во однос на дефинираните одредници;
- дали исполнувањето е формално, оперативно или функционално;
- каков е квалитетот и одржливоста на преземените мерки.

Во таа насока, извештајот не се ограничува на констатирање на донесени закони, стратегии или подзаконски акти, туку ја анализира нивната **операционализација, институционалната поддршка и практична примена**. Оттаму, ex-post извештајот има **отчетна и аналитичка функција**, како и **функција за верификација**, на тој начин што:

- обезбедува јавен увид во степенот на исполнетост на преземените обврски;
- ја оценува усогласеноста со условите за исплата во рамки на Механизмот за реформи и раст на Европската Унија;
- идентификува институционални слабости, координациски проблеми и системски ограничувања кои влијаеле врз динамиката на имплементацијата.

Овој извештај не прави политичко вреднување и не формулира нови политики. Неговата улога е да обезбеди **фактичка, проверлива и методолошки заснована проценка** на состојбата на реформите по истекот на утврдениот рок.

Со ex-post анализата се опфатени сите реформски чекори со рок за исполнување утврден за **31 декември 2025 година**, како што се дефинирани во Анексот 1 од Реформската агенда, како и оние од претходно за кои бил одреден дополнителен, или грејс период за имплементација. Оттаму, наведениот датум се зема како референтната точка за оценката и за сите наоди, заклучоци и оценки. Активно-стите преземени по овој датум не се вклучени во оценката, освен кога тоа е неопходно за појаснување

на статусот на конкретна мерка. Во опфатот се вклучени и мерките за кои е предвиден **грејс период**, при што истиот се третира како составен дел од договорената временска динамика. Во анализата јасно се разграничува:

- што е реализирано во рамки на основниот рок;
- што е пренесено во дополнителниот период;
- какви импликации има тоа врз исполнувањето на одредниците.

Анализата е структурирана по реформски столбови и области на политики, идентично на структурата на Реформската агенда, со што се обезбедува директна споредливост и јасна трага од преземените обврски до нивната фактичка реализација.

2. МЕТОДОЛОГИЈА И АНАЛИТИЧКИ ПРИСТАП

Овој ex-post мониторинг се спроведува преку **унифицирана мониторинг матрица**, во која, за секој реформски чекор се применува трислоен аналитички пристап:

- 1. Формално исполнување** – донесување на закон или друг подзаконски акт;
- 2. Оперативно исполнување** – воспоставување на институционални механизми, постапки и административни предуслови;
- 3. Функционално исполнување** – практична примена и видлив ефект од мерката.

Овој пристап овозможува јасно разграничување помеѓу ситуации во кои реформата е исполнета нормативно и оние во кои таа продуцира реални институционални и практични резултати. Проценката ги зема предвид и институционалните капацитети, достапноста на ресурси, постоењето на подзаконска регулатива и реалната примена на мерките. Таму каде што податоците не овозможуваат недвосмислена потврда на исполнетоста, тоа е експлицитно наведено како методолошко ограничување.

Врз основа на оваа анализа, на секој реформски чекор му се доделува нумеричка оценка според **пет-степенна скала**. За визуелна идентификација на степенот на усогласеност се применува **семафор-систем** со три бои, при што боите ги групираат нумеричките оценки во три нивоа на усогласеност.

Нумеричка оценка	Категорија	Ниво на усогласеност	Семафор
1	Неисполнето	Ниско	
2	Непотврдено исполнување (недостиг на доволни податоци)	Ниско	
3	Делумно исполнето	Средно	
4	Во голема мера исполнето	Високо	
5	Целосно исполнето	Високо	

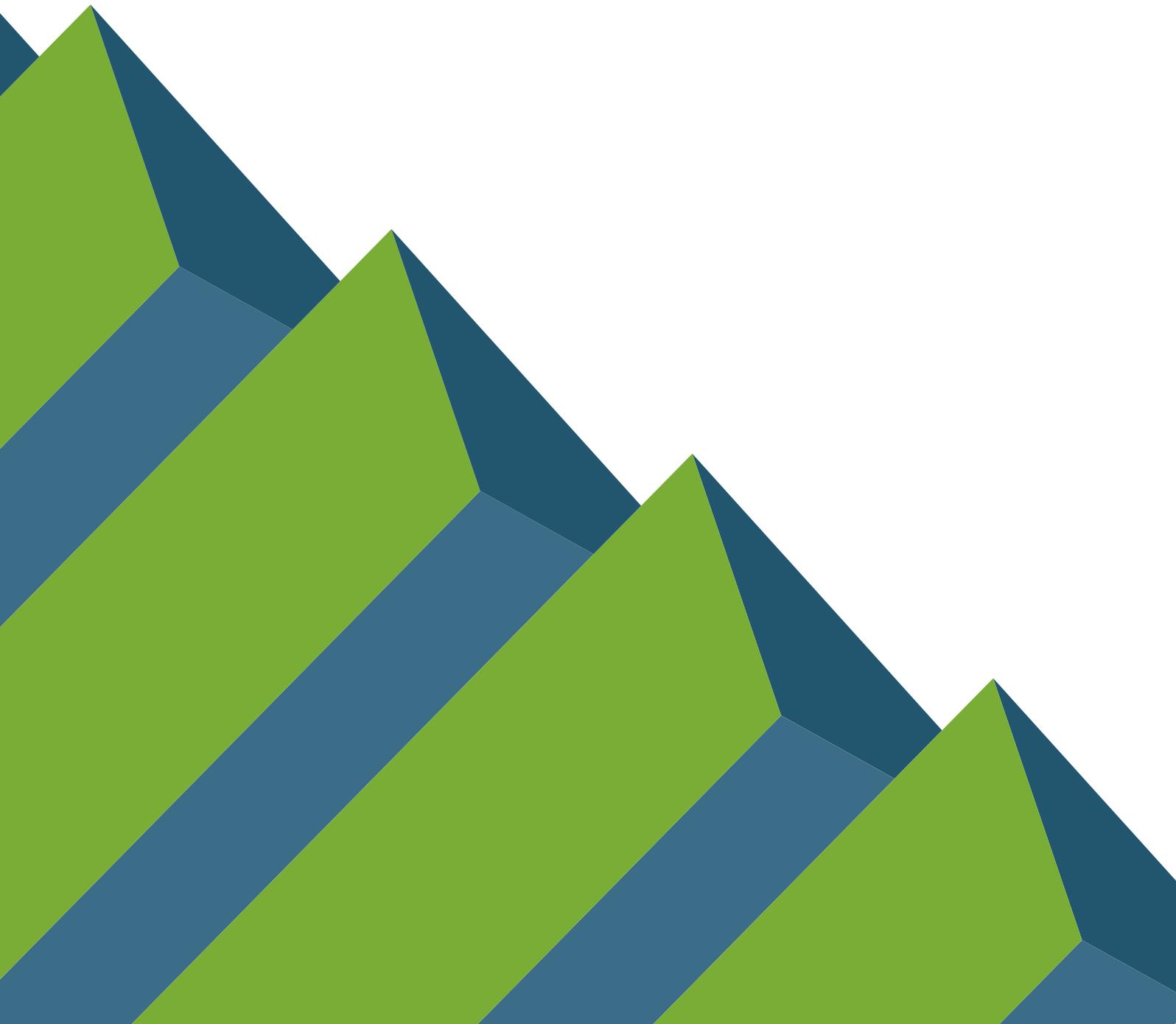
Семафор-ознаките овозможуваат брза визуелна ориентација, додека нумеричката оценка обезбедува подетална аналитичка диференцијација помеѓу степените на исполнетост.

Анализата се темели на комбинирање на официјални и независни извори со цел да се обезбеди високо ниво на верификација и аналитичка кредибилност. Основните извори опфаќаат:

- официјални владини документи и извештаи за имплементација;
- законодавни и подзаконски акти;
- релевантни документи и проценки на Европската комисија;
- информации поврзани со исполнувањето на условите за исплата.

Дополнително, анализата се надолнува со влезни материјали подготвени од организациите на граѓанското општество вклучени во CARGrow, кои обезбедуваат тематска експертиза и вкрстена проверка на официјалните информации. Овој комбиниран пристап овозможува не само потврдување на формалниот статус на реформите, туку и подлабоко разбирање на нивните практични ефекти и ограничувања.

АНАЛИТИЧКА ПРОЦЕНКА НА АКТУЕЛНИТЕ СОСТОЈБИ



I. ВЛАДЕЕЊЕ, РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

1. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Анализата на степенот на исполнување на реформските чекори во под-областа Управување со јавни финансии е насочена кон проценка на тоа дали утврдената рамка е ефективно применета во практика, како и дали се евидентираат почетни резултати што упатуваат на унапредување на фискалната дисциплина, транспарентноста и отчетноста.

За оваа област, во предвидениот рок, декември 2025 година, се планирани неколку мерки и конкретни чекори, чија имплементација напредувала со различно темпо и степен на операционализација. Дополнително, една мерка, за која е утврден грејс период, продолжува да се следи и по истекот на овој рок, а со цел целосна имплементација до декември 2026 година. Оттука, проценките во овој извештај не се ограничуваат само на формалното исполнување на обврските, туку го земаат предвид и реалниот напредок и континуитетот во нивната примена. Во согласност со методолошката рамка, секој реформски чекор во оваа под-област е оценет со нумеричка оценка (1–5) и соодветна семафор-ознака.

Спроведувањето на мерките е во надлежност на две институции:

- **Министерство за финансии** – како носител на реформите во јавната внатрешна финансиска контрола, буџетскиот систем и управувањето со јавни инвестиции;
- **Биро за јавни набавки** – како надлежно тело за спроведување и мониторинг на реформите во системот за јавни набавки.

Очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори во областа на управувањето со јавни финансии со рок до декември 2025 година, **вклучително и чекорите со грејс период**, е проценета на околу **23,5 милиони евра**.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Зајакнување на јавната внатрешна финансиска контрола	Најмалку 80% од централните и 75% од локалните буџетски корисници поднесуваат извештаи за внатрешна ревизија (ФГ 2024)	Министерство за финансии	4,281,623.70	Декември 2025	2
	Минимум 70% од матичните буџетски корисници имаат документ за управување со ризици	Министерство за финансии	4,281,623.70	Декември 2025	2
Зајакнување на системот за јавни набавки	Употребата на аукции се намалува на максимум 40%	Биро за јавни набавки	8,563,247.40	Декември 2025	5

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Целосно спроведување на Законот за буџетите	Донесување најмалку 17 подзаконски акти и рационализација на буџетските корисници	Министерство за финансии	4,281,623.70	Грејс период до декември 2026	3
	Привремено ИТ-решение (Excel) за управување со јавни инвестиции	Министерство за финансии	2,140,811.85	Декември 2025	2

Чекор: Најмалку 80% од буџетските корисници на централно ниво и 75% на локално ниво поднесуваат извештај за извршените внатрешни ревизии (во однос на фискалната 2024 година) (до декември 2025 година)

Според достапните податоци од Министерството за финансии¹, заклучно со декември 2025 година се воспоставени 117 единици за внатрешна ревизија на централно ниво и 85 единици на локално ниво, што укажува на институционален напредок во воспоставувањето на системот за внатрешна ревизија. За фискалната 2024 година изработени се 132 извештаи на централно ниво и 109 извештаи на локално ниво. Сепак, од достапните податоци не може прецизно да се утврди процентот на институции кои поднеле извештај. Како резултат на тоа, и покрај постоењето на институционална рамка за внатрешна ревизија, исполнетоста на овој реформски чекор не може да се утврди врз основа на расположливите информации.

Врз основа на достапните информации, реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување**, поради недостиг на податоци за утврдување на процентуалната исполнетост на индикаторот.

Чекор: Минимум 70% од матичните буџетски корисници на централно ниво имаат документ за управување со ризици, вклучително и антикорупциските ризици и ги евидентираат идентификуваните ризици во плановите за ублажување (до декември 2025 година).

Во текот на 2025 година, Министерството за финансии изработи *Методологија за управување со ризици кај јавните субјекти*², со што е воспоставена формална методолошка рамка за идентификација, евиденција и управување со ризици, вклучително и ризик од корупција. Овој документ претставува значаен предуслов за унапредување на системот за управување со ризици и за негова унифицирана примена кај буџетските корисници на централно ниво.

Сепак, не се достапни податоци кои би овозможиле да се утврди колкав процент од матичните буџетски корисници имаат изготвено документи за управување со ризици. Врз основа на достапните информации не може да се утврди дали целта за опфат од најмалку 70% од матичните буџетски корисници е постигната.

Реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување**, бидејќи не се достапни докази што овозможуваат утврдување на опфатот од најмалку 70%.

1 Состојба на системот за внатрешна ревизија - <https://finance.gov.mk/mk-MK/oblasti/sostojba-na-sistemot-za-vnatresna-revizija-vo-javniot-sektor>

2 Методологија за управување со ризици кај јавните субјекти - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/centralna-edinica-za-xarmonizacija-na-sistemot-na-jvfk-file-HXen.pdf>

Чекор: Употребата на аукциите за набавки во фискалната 2025 година се намали на максимум 40 % од набавките (до декември 2025 година).

Во периодот од 1 јануари до 31 декември 2025 година, вкупно 5.291 постапки за јавни набавки се спроведени со користење на електронска аукција, што претставува 21.8% од вкупниот број на спроведени постапки. Со ова, целта за ограничување на употребата на електронските аукции на максимум 40% е исполнета значително над таргетот.

Овој резултат укажува на промена во практиките на јавните набавки, при што електронските аукции се користат поселективно. Истовремено, се создава простор за поширока примена на критериумот економски најповолна понуда и за поголемо вреднување на квалитативните аспекти на понудите, што претставува сигнал за усогласување со европските стандарди и добри практики. Врз основа на расположливите докази, Комисијата би можела да го прифати реформскиот чекор како исполнет.

Реформскиот чекор се оценува со **оценка 5 – целосно исполнето**, имајќи предвид дека индикаторот е исполнет значително над утврдениот таргет во рамки на рокот.

Чекор: Донесување на најмалку 17 подзаконски акти предвидени во Законот за буџетите, вклучително и формирање на регистар на јавни субјекти (член 4), ревизија на буџетската класификација (член 5) и намалување на бројот на примарните („матични“) буџетски корисници за најмалку 40% во административната класификација и Уредбата за управување со јавни инвестиции (член 20) (до декември 2024 година – односно до декември 2026 со утврдениот грејс период).

Имплементацијата на Законот за буџетите од 2022 година бележи извесен напредок во нормативниот дел. Донесени се повеќе од 17 подзаконски акти, меѓу кои правилници за различните буџетски класификации (организациска, економска, функционална, програмска и по извори на финансирање), како и подзаконски решенија поврзани со процена на среднорочни фискални импликации и родово-одговорно буџетирање. Иако нивната практична примена беше планирана да започне од 1 јануари 2026 година, со законските измени во декември 2025, целосната имплементација на Законот за буџетите е предвидена да започне од 1 јануари 2028 година.³

Во април 2025 година беше усвоена и *Уредбата за управување со јавни инвестиции*⁴, проследена со *Прирачник за процесот на управување со јавни инвестиции*⁵ и *Водич за подготовка на физибилити студии*⁶. Овие документи воспоставуваат поцврста рамка за подготовка, селекција и оценка на капиталните проекти и претставуваат предуслов за воспоставување Единствена листа на проекти и зајакнување на улогата на Секторот за управување со јавни инвестиции при Министерството за финансии.

Дополнително, во декември 2025 година се донесени ажурирани верзии на *Правилникот за про-*

3 Закон за изменување и дополнување на Законот за Буџети („Службен весник на РСМ“ бр.258/2025) - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-i-finansiranje-na-els-file-X5Hj.pdf>

4 Уредбата за управување со јавни инвестиции - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-xKDE.pdf>

5 Прирачник за процесот на управување со јавни инвестиции - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-HR2V.pdf>

6 Водич за подготовка на физибилити студија - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-jNh0.pdf>

грамската буџетска класификација⁷, како и *Правилникот за организациската класификација*⁸ со вклучување на секундарните буџетски корисници. Сепак, од достапните информации не може јасно да се утврди дали е постигнато намалување од најмалку 40% на бројот на примарните буџетски корисници.

Иако може да се забележи одреден напредок во имплементацијата на овој реформски чекор, со достапните информации не може да се утврди дали е целосно исполнет во согласност со поставените индикатори и рокови, особено во делот на рационализацијата на буџетските корисници. **Грејс периодот за целосна имплементација е декември 2026 година.**

Реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето**, бидејќи е остварен значителен нормативен напредок, но не може да се потврди целосната исполнетост на сите индикатори, особено во делот на рационализацијата.

Чекор: Развиено привремено ИТ-решение на соодветно ниво (засновано на Excel) кое ќе му обезбеди на Министерството за финансии база на податоци за проекти од која ќе се избираат буџетските кандидати и ќе се следи финансиското спроведување на проектите (до декември 2025 година).

Со донесувањето на *Уредбата за управување со јавни инвестиции*⁹ е воспоставена правна и процедурална рамка со која институциите се задолжени да подготвуваат и доставуваат проектни концептни белешки до Министерството за финансии, кои се разгледуваат и од новоформиранiot *Комитет за јавни инвестиции*¹⁰. Оваа рамка претставува предуслов за утврдување и објавување на Единствената листа на проекти, како централен инструмент за планирање и следење на капиталните инвестиции.

Сепак, со достапните информации не може да се потврди дали е развиено привремено ИТ-решение базирано на Excel како функционална и централизирана база на податоци за капиталните проекти. Оттука, не може да се процени дали овој реформски чекор е реализиран.

Реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување**, поради недостиг на докази за развиено и функционално привремено ИТ-решение.

2. РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Реформата на јавната администрација претставува системски предуслов за функционално владеење, институционална стабилност и ефективна имплементација на останатите реформски столбови. Способноста на институциите да спроведуваат политики, да управуваат со јавните ресурси и да обезбедуваат квалитетни услуги директно зависи од степенот на професионализација, организациска јасност и меритократско управување со човечките ресурси.¹¹

7 Правилник за изменување и дополнување на правилникот за програмска класификација - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-i-finansiranje-na-els-file-098p.pdf>

8 Правилник за изменување на правилникот за организациската класификација - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-i-finansiranje-na-els-file-vzuq.pdf>

9 Уредба за управување со јавни инвестиции - <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-xKDE.pdf>

10 Комитет за јавни инвестиции - <https://finance.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/mf-formiran-komitet-za-javni-investicii-za-poefikasno-i-transparentno-upravuvanje-so-kapitalnite-proekti>

11 Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030; SIGMA/OECD, Monitoring Report on PAR 2024 - <https://www.>

Заклучно со **31 декември 2025 година**, во оваа област беа предвидени три реформски чекори, поврзани со вкупна финансиска алокација од приближно **10,7 милиони евра**. Нивната имплементација е во надлежност на:

- **Министерство за јавна администрација** – како носечка институција за креирање и спроведување на политиките за јавна служба и управување со човечките ресурси;
- **Министерство за финансии** – како институција поврзана со фискалните импликации на реформата;
- **Агенција за администрација** – како тело надлежно за спроведување и следење на постапките за вработување и унапредување во јавната служба.

Во продолжение е даден табеларен преглед со методолошка оценка согласно петстепената скала и семафор-системот.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Реформа за реорганизација	Донесување на Законот за организација и работа на органите на државната управа	Министерство за јавна администрација	4,281,623.70	Декември 2025	1
Реформа на јавната служба	Донесување на закони и подзаконски акти за унапредување на мотивацијата, кариерата и условите за работа во јавната служба	Министерство за финансии	4,281,623.70	Декември 2025	3
	Пополнување на најмалку 90 % од испразнетите раководни позиции по конкурентна и транспарентна постапка	Министерство за јавна администрација	2,140,811.85	Декември 2025	2

Чекор: Донесување на Законот за организација и работа на органите на државната управа (рок: декември 2025 година)

Донесувањето на Законот за организација и работа на органите на државната управа¹² претставува темелен реформски чекор за системско уредување на институционалната архитектура на извршната власт. Законот има за цел да воспостави јасна распределба на надлежностите, прецизна организациона структура и транспарентни правила за функционирање на органите на државната управа.

Во суштинска смисла, оваа мерка треба да создаде предуслови за професионализација и деполитизација на администрацијата, преку воспоставување стабилна институционална рамка која ќе обезбеди континуитет и отчетност во управувањето со човечките ресурси и јавните политики.

Заклучно со 31 декември 2025 година, постапката за подготовка на законот е отпочната, но законскиот

oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

12 Министерство за јавна администрација – Соопштенија – Законот за организација и работа на органите на државната управа - <https://mja.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/ministerot-mincev-zakonot-za-organizacija-i-rabota-na-drzavnata-uprava-kje-bide-klucna-alka-vo-reformata-na-javnata-administracija>

текст не е донесен. Во согласност со методолошката рамка, мерката не го достигнува нивото на **формално исполнување**, поради што се оценува како **неисполнета 1**.

Чекор: Донесување на закони и подзаконски акти за унапредување на управувањето со човечките ресурси (рок: декември 2025 година)

Долгорочните структурни предизвици на јавната администрација се поврзани со ниска мотивација, одлив на кадар, ограничени можности за кариерен напредок заснован на заслуги и недоволно флексибилни работни услови. Вториот реформски чекор има за цел да воспостави современ систем на управување со човечки ресурси, преку воведување флексибилни работни аранжмани, промовирање мобилност и создавање предуслови за работа од далечина.

Еден од предвидените законски текстови, Законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, е објавен на ЕНЕР¹³, што укажува на започната законодавна иницијатива. Сепак, законот не е усвоен, а подзаконските акти не се донесени.

Методолошки гледано, постои започнат процес, но нема завршена нормативна рамка, ниту операционализација што би овозможила проценка на функционалниот ефект. Оттука, мерката се оценува како **делумно исполнета 3**, со средно ниво на усогласеност.¹⁴

Чекор: Пополнување на раководни позиции по меритократски и транспарентни постапки (рок: декември 2025 година)

Третиот реформски чекор има за цел најмалку 90% од испразнетите раководни позиции (директори и секретари) да бидат пополнети преку конкурентна и транспарентна постапка, со најмалку три подобни кандидати за секоја позиција. Овој индикатор не се однесува само на бројот на именувања, туку суштински на квалитетот на постапката – односно дали таа била отворена, мерит-базирана и доволно транспарентна за да придонесе кон зајакнување на професионализмот и намалување на политичкото влијание.

Заклучно со 31 декември 2025 година, не се достапни јавно консолидирани и проверливи податоци што би овозможиле да се утврди дали прагот од 90% е достигнат. Дополнително, недостигаат информации за степенот на конкурентност на постапките (број на кандидати, критериуми за селекција, објавени резултати), како и за тоа дали именувањата фактички придонеле кон зајакнување на мерит системот.

Отсуството на овие докази не дозволува проценка на **оперативното**, а уште помалку на **функционалното исполнување** на мерката. Во методолошка смисла, мерката се класифицира како **непотврдено исполнување 2**, поради недостиг на доволно податоци за верификација.

Дополнително, имајќи ја предвид неизвесноста околу донесувањето на клучното законодавство од првиот реформски чекор, оправдано е да се претпостави дека динамиката на пополнување на раководните позиции може да биде поврзана со очекувањето на новата нормативна рамка. Во таа смисла, можно е Владата да го одложи целосното спроведување на оваа мерка сè додека не биде воспоставено законодавство со кое ќе се уредат условите за именување и одговорност на раководниот кадар.

13 ЕНЕР – Предлог Закон за високи раководители во органите на државната управа и фондовите - https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=114787

14 Министерство за јавна администрација – Соопштенција – Реформите во јавната администрација не се на поправен испит: <https://mja.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/mincev-reformite-vo-javnata-administracija-ne-se-popraven-ispit-tuku-sistemska-promena>

Ова укажува на структурна поврзаност помеѓу мерките, при што застојот во нормативниот дел може да има директно влијание врз фактичката реализација на управување со човечките ресурси засновано на заслуги.

3. Заклучок

Во ex-post анализата на двете под-области – управување со јавните финансии и реформа на јавната администрација – може да се утврди еден заеднички структурен образец: **нормативната рамка е делумно воспоставена, но функционалната и мерлива имплементација останува ограничена и нерамномерна.**

Во делот на *управувањето со јавните финансии*, од вкупно пет реформски чекори, **само еден е оценет како целосно исполнет**, додека останатите се класифицирани како делумно исполнети или непотврдени. Оттаму, просечната оценка изнесува **3 или делумно исполнето**, што укажува дека реформската динамика постои, но без доволна оперативна конзистентност и проверлива ефективност. Вкупната финансиска алокација за оваа под-област изнесува околу 23,5 милиони евра, при што реално може да се очекува исплата од приближно **8,56 милиони евра** поврзани со целосно исполнетиот чекор. Преостанатите околу 15 милиони евра зависат од дополнителна проценка и од евентуална успешна реализација во грејс период, во спротивно постои ризик од нивно трајно губење.

Состојбата во *реформата на јавната администрација* е поизразено проблематична. Просечната оценка изнесува **2 ниско ниво на имплементација, или непотврдено исполнување**, при што ниту една мерка не е целосно исполнета, една е делумно реализирана, а останатите се неисполнети или непотврдени. Ова укажува дека институционалниот и законодавниот темел за професионализација и деполитизација на администрацијата не е комплетиран во предвидениот рок. Со оглед на финансиската алокација од приближно 10,7 милиони евра, според оваа анализа не може да се очекува исплата во тековниот циклус, а мерките извесно ќе преминат во грејс период.

Комбинирано гледано, двете области ја демонстрираат истата слабост: **донесувањето на нормативни решенија не е проследено со навремена и проверлива операционализација**. Ова има директни импликации не само врз условите за исплата на средствата, туку и врз кредибилитетот на реформскиот процес во целина. Додека во јавните финансии постои потенцијал за делумно финансиско признавање, во јавната администрација ризикот од губење на средствата е значително повисок. Затоа, клучниот предизвик во наредниот период не е усвојување нови стратешки документи, туку **обезбедување мерлива, функционална и институционално верифицирана примена на веќе предвидените решенија**. Особено во делот на јавната администрација, напредокот е предуслов за успешноста на сите останати реформски столбови, бидејќи административниот капацитет е носечки механизам за имплементација на целокупната Реформска агенда.

II. ЗЕЛЕНА И ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА

Зелената и енергетската транзиција претставува системска реформска област со директно влијание врз економската трансформација, енергетската сигурност и усогласувањето со европските климатски стандарди. Во контекст на **Реформската агенда 2024–2027**, оваа област има стратешко значење бидејќи го поврзува пазарното реформирање на енергетскиот сектор со процесот на декарбонизација и зголемување на уделот на обновливите извори на енергија.

Оваа ex-post анализа ја оценува состојбата на седум чекори групирани во три реформи, за кои во најголем дел е утврден *грејс период до декември 2026 година*, што укажува на нивната фазна и технички комплексна природа. Притоа, имплементацијата на чекорите зависи од координирано делување на повеќе институции, меѓу кои клучни се:

- **Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини** - како креатор на политиките и носител на реформите во областа на енергетската транзиција.
- **Министерство за животна средина и просторно планирање** – како креатор на политиките и носител на реформите во областа на зелената транзиција и усогласувањето со климатските цели.
- **Министерство за финансии** – како носител на политиките и реформите во однос на јавните инвестиции и користењето на јавните финансии.
- **Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги** – како надлежно тело за спроведување на политиките и мерките во областите енергетика и водни услуги.
- **Единиците на локалната самоуправа** – како носители на надлежностите на локално ниво.

Вкупната финансиска алокација поврзана со реформските чекори во оваа област изнесува приближно **40,7 милиони евра**. Исплатата на средствата зависи од степенот на усогласеност и од оценката на Европската комисија за формалното, оперативното и функционалното исполнување на мерките во рамките на утврдените рокови и применливиот грејс период.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Либерализација на енергетскиот пазар и интеграција со ЕУ	Донесување на нов Закон за енергетика кој ги транспонира правилата од Пакетот за интеграција на електричниот пазар	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини Регулаторна комисија за енергетика и водени ресурси	8,563,247.40	Декември 2025	5
	Усогласување на цените на електричната енергија со пазарните правила, со мерки за заштита на ранливите потрошувачи	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини Министерство за финансии	8,563,247.40	Грејс период до декември 2026	3
Спроведување климатски и енергетски политики согласно НПЕК	Усвојување на Тригодишен план за реновирање на објекти на централната власт (3% годишно реновирање)	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини Министерство за животна средина и просторно планирање	2,140,811.85	Грејс период до декември 2026	3
	Усвојување на Закон за енергетска ефикасност („Енергетска ефикасност на прво место“)	Собрание Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	2,140,811.85	Грејс период до декември 2026	4
	Формализирање на Националниот модел за енергетска ефикасност со вклучување ESCO-механизми	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини Министерство за финансии	2,140,811.85	Грејс период до декември 2026	3
Распоредување обновливи извори на енергија	Интензивирање на користењето на обновливи извори на енергија, транспарентни и конкурентни постапки за распоредување обновливи извори на енергија и развој на енергетски заедници	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини Регулаторна комисија за енергетика и водени ресурси	8,563,247.40	Грејс период до декември 2026	3

1. ПАЗАРНИ РЕФОРМИ

Чекор: Донесување на нов Закон за енергетика кој ги транспонира правилата од Пакетот за интеграција на електричниот пазар (рок до јуни 2025 година)

Во јуни 2025 година, во Службен весник бр. 101/2025 беше објавен Законот за енергетика, со што клучниот реформски индикатор се смета за имплементиран во утврдениот рок. Законот воспостави **сеопфатна нормативна рамка** за ден-пред и интрадневно поврзување на националниот електроенергетски пазар со регионалните и европските пазари, ја уреди интеграцијата на обновливите извори на енергија и предвиде механизми за заштита на ранливите потрошувачи. Со ова се создадоа **формални предуслови за усогласување со пазарните стандарди на ЕУ** и за започнување на структурна либерализација на енергетскиот сектор.

Согласно методолошката рамка, мерката го достигнува нивото на **формално исполнување** во целост, бидејќи законодавниот акт е донесен во рок и ги транспонира предвидените европски правила. Сепак, во анализираниот период практичната имплементација остана ограничена. Доцнењето во изработката и усвојувањето на клучните подзаконски акти, вклучително пазарните правила и мрежните кодови, ја одложи целосната операционализација на новиот пазарен модел. Оттука, додека **нормативната усогласеност е целосно постигната**, функционалните ефекти во 2025 година се сè уште претежно потенцијални, а целосната пазарна интеграција и реалното функционирање на механизмите се очекува да се реализираат во текот на грејс периодот до декември 2026 година. Сепак, мерката може да се оцени со **5 - целосно исполнета**.

Чекор: Усогласување на цените на електричната енергија со пазарните правила, со мерки за заштита на ранливите потрошувачи (до декември 2025 година)

Овој реформски чекор има за цел постепено усогласување на малопродажните цени на електричната енергија со пазарните правила, истовремено обезбедувајќи **социјално праведна транзиција** преку таргетирана заштита на ранливите категории потрошувачи. Мерката претставува чувствителна точка во процесот на либерализација, бидејќи директно влијае врз животниот стандард и фискалната одржливост.

До крајот на 2025 година продолжи примената на интервентни ценовни мерки и фискални субвенции насочени кон ублажување на ефектите од ценовните шокови врз домаќинствата, особено кај социјално и енергетски ранливите категории. Овие мерки овозможува одржување на релативна ценовна стабилност и спречување на нагло зголемување на енергетската сиромаштија, но истовремено го одложија целосното усогласување на малопродажните цени со пазарните сигнали.

Паралелно, во текот на 2025 година започна процес на постепен редизајн на ценовните механизми, со цел транзиција од административно регулирани кон **пазарно формираните цени**, во согласност со европските правила за функционирање на електроенергетските пазари. Фокусот беше ставен на воведување таргетирани инструменти за заштита на ранливите потрошувачи, наместо универзални субвенции, што претставува предуслов за одржлива либерализација.

Сепак, темпото на реална либерализација остана ограничено поради високата социјална чувствителност на мерката и неповолните макроекономски услови. Иако е поставена насока кон пазарно усогласување, практичната примена во анализираниот период остана делумна, а целосната операционализација е временски продолжена преку грејс периодот до декември 2026 година.

Врз основа на извршената анализа, реформскиот чекор може да се **оцени со 3 – делумно исполнет**, што укажува на воспоставена насока на усогласување, но без целосно постигнато пазарно функционирање во рамките на анализираниот период.

2. ДЕКАРБЕНИЗАЦИЈА

Чекор: Усвојување на Тригодишен план за реновирање на објекти на централната власт (3% годишно реновирање) (до декември 2025 година)

Тригодишниот план за реновирање на објектите на централната власт беше усвоен со јасно дефинирани приоритети, опфаќајќи објекти на министерства, здравствени и образовни институции со висок потенцијал за енергетски заштеди и намалување на емисиите на стакленички гасови. Планот е усогласен со целите на НПЕК и претставува клучен инструмент за операционализација на принципот „Енергетска ефикасност на прво место“ во јавниот сектор.

До крајот на 2025 година, имплементацијата се одвиваше претежно во подготвителна фаза, вклучувајќи изработка на техничка документација, спроведување енергетски прегледи, подготовка на тендерска документација и започнување на реновирање на ограничен број објекти. Овие активности создадоа институционални и технички предуслови за понатамошно проширување на опфатот, но не овозможува целосно постигнување на таргетот за 3% годишно реновирање во рамките на предвидениот рок.

Во формална смисла, мерката е исполнета со усвојување на планот. Во оперативна смисла, започнати се подготвителни и делумни инвестициски активности. Меѓутоа, во функционална смисла, целосниот ефект врз годишниот опфат на реновирање и намалувањето на емисиите не е реализиран во анализираниот период. Врз основа на извршената анализа, реформскиот чекор добива **оценка 3 – делумно спроведено**, што укажува на воспоставена рамка и започната имплементација, но без целосно постигнат квантитативен резултат до крајот на 2025 година.

Чекор: Усвојување на Закон за енергетска ефикасност кој го применува принципот „Енергетска Ефикасност на прво место“ (до декември 2025 година)

Законот за енергетска ефикасност беше усвоен и стапи во сила во предвидениот рок, со што принципот „Енергетска ефикасност на прво место“ беше интегриран како водечко начело во националната енергетска политика. Законската рамка воспоставува обврски и одговорности за јавниот и приватниот сектор, дефинира инструменти за планирање, финансирање и следење на мерките за енергетска ефикасност и овозможува усогласување со релевантните директиви на Европската унија.

Со усвојувањето на законот се создадени правни и институционални предуслови за систематско унапредување на енергетската ефикасност, вклучително и во јавните објекти, индустријата и домаќинствата, како и за примена на алтернативни модели за финансирање, како ESCO-механизмите и јавно-приватните партнерства.

Во формална смисла, реформскиот чекор е исполнет со навремено донесување и стапување во сила на законот. Во оперативна смисла, институционалната и законската рамка сè уште беше во фаза на доразвивање во анализираниот период. Во функционална смисла, мерливи ефекти во однос на сис-

темски енергетски заштеди и структурна трансформација не се евидентираат до крајот на 2025 година. Врз основа на применетата методолошка скала, мерката добива **оценка 4 – исполнето во голема мерка**, што укажува на високо ниво на усогласеност поради целосно формално исполнување и воспоставени предуслови за имплементација, со очекување дека целосните ефекти ќе се манифестираат во рамките на грејс периодот до 2026 година.

Чекор: Формализирање на Националниот модел за енергетска ефикасност со вклучување ESCO-механизми (до декември 2025 година)

Во текот на 2025 година беа преземени почетни чекори кон формализирање на Националниот модел за енергетска ефикасност со вклучување на ESCO-механизмите, пред сè преку воспоставување на основната законска рамка и интегрирање на ESCO-пристапот во новиот Закон за енергетска ефикасност. Со ова се создадени *нормативни предуслови* за мобилизација на приватниот сектор и примена на модели на финансирање базирани на заштеди на енергија, особено во јавниот сектор.

Сепак, до крајот на 2025 година, ESCO-моделот не беше целосно операционализиран. Недостасуваат клучни подзаконски акти, стандардизирани договорни модели, како и воспоставен регистар и функционален систем за мониторинг и верификација на ESCO-договорите. Отсуството на овие оперативни инструменти ја ограничи практичната примена на механизмот и неговата способност да генерира *мерливи енергетски заштеди* во рамките на анализираниот период.

Во формална смисла, воспоставени се основните законски предуслови. Во оперативна смисла, институционалните и техничките механизми останаа недовршени. Во функционална смисла, не се евидентира значаен број активни ESCO-договори што би потврдиле реална примена на моделот. Согласно применетата методолошка скала, мерката добива **оценка 3 делумно исполнето**, што укажува на средно ниво на усогласеност – со воспоставена нормативна рамка, но ограничена практична имплементација. Грејс периодот до декември 2026 година се оценува како неопходен за целосна операционализација преку воспоставување регистар, мониторинг систем и реални договорни аранжмани со мерливи резултати.

3. Обновливи извори

Чекор: Интензивирање на користење на обновливи извори на енергија, транспарентни и конкурентни постапки за распоредување обновливи извори на енергија и развој на енергетски заедници

Во анализираниот период се забележува континуирано зголемување на инсталираниот капацитет од обновливи извори на енергија, со доминантен фокус на соларни и ветерни проекти. Беа спроведени транспарентни и конкурентни постапки за доделување поддршка на нови капацитети, што овозможи активно учество и на домашни и на странски инвеститори. Со тоа се зајакна предвидливоста на инвестициската рамка и постепено се унапреди усогласувањето со европските правила за пазарно базирана поддршка на обновливите извори.

Паралелно, беа поставени основите за развој на енергетски заедници, овозможувајќи учество на граѓаните и единиците на локалната самоуправа во производството и користењето на електрична енергија од обновливи извори. Иако практичната примена остана ограничена по обем, воспоставувањето на

регулаторната рамка претставува значаен институционален чекор кон поинклузивен и децентрализиран модел на енергетска транзиција.

Напредок е евидентиран и во делот на регулаторната поддршка, преку подготовка и усвојување на подзаконски акти кои ја олеснуваат интеграцијата на ОИЕ во електроенергетската мрежа, како и преку постепено јакнење на административните капацитети на институциите надлежни за дозволи, лиценцирање и мониторинг. Дополнително, беа активирани финансиски инструменти и програми насочени кон поттикнување на приватни инвестиции во секторот.

Сепак, постигнувањето на повисок удел на обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија остана ограничено од долгите инвестициски циклуси, сложените административни процедури и ограничените капацитети за паралелна реализација на поголем број проекти. Видливите квантитативни ефекти, поради природата на инвестициите, имаат временска дистанца од моментот на нормативно и процедурално овозможување.

Нормативно и оперативно има напредок, но функционалните ефекти сè уште се ограничени — што го става чекорот во групата на **делумно исполнети, со оценка 3.**

4. Заклучок

Ex-post анализата покажува дека во областа на зелената и енергетската транзиција е постигнат значителен *нормативен напредок*, но практичната имплементација останува во различни фази на развој.

Од вкупно шест реформски чекори со рок до декември 2025 година, **еден чекор се смета за целосно исполнет**, додека останатите се оценуваат како *формално или делумно исполнети*, со активиран грејс период до декември 2026 година. Просечната оценка на подготвеноста, меѓутоа, сепак се наоѓа во високата **оценка 4 – во голема мера исполнето**. Ова значи дека постои добра нормативна основа, но недостига реална имплементација. Со оглед дека очекуваната исплата во оваа тематска област изнесува околу **40,7 милиони евра**, моменталната состојба упатува дека само дел од овие средства, односно државата може да се надева на приближно 11 милиони евра, од кои **8,5 милиони евра** се повеќе од сигурни. Останатите средства нема да бидат предмет на исплата, барем додека не го видиме ефектот на реформите или натамошниот напредок оваа година.

III. ДИГИТАЛНА ТРАНЗИЦИЈА

Дигиталната транзиција претставува *хоризонтална реформска област* со директно влијание врз институционалната ефикасност, транспарентноста и интеграцијата на Северна Македонија во Единствениот дигитален пазар на Европската Унија. Во рамки на Реформската агенда 2024–2027, подобластите **кибербезбедност** и **дигитализација** се поставени како структурни предуслови за модернизација на државниот апарат и за постепено усогласување со европската дигитална регулатива.

Со ex-post анализата за периодот заклучно со 31 декември 2025 година се покажува дека реформите во оваа област се движат по линија на *нормативно и институционално зајакнување*, со постепена изградба на дигитална инфраструктура, дигитален идентитет и проширување на електронските јавни услуги. Во овој контекст, беа преземени активности за усогласување со Европскиот кодекс за електронски комуникации, имплементација на рамката eIDAS2, развој на **SuperApp ELI** како дигитален паричник и унапредување на владината е-платформа за јавни услуги. Спроведувањето на дигиталната компонента останува институционално комплексно и зависи од координацијата меѓу повеќе органи, при што клучна улога има **Министерството за дигитална трансформација**, во соработка со Министерството за финансии, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Министерството за јавна администрација, Министерството за европски прашања, Управата за водење на матични книги и Државниот архив.

Во анализираниот период, за декември 2025 година беа релевантни два реформски чекори, од кои еден со директен рок до декември 2025 година и еден во *грејс период* до јуни 2026 година. Вкупната очекувана исплата поврзана со оваа тематска област изнесува приближно **6,5 милиони евра**, при што дел од средствата зависат од целосната операционализација и меѓународната верификација на воспоставените дигитални механизми.

Иако е забележлив напредок во законската рамка и техничката подготовка, ex-post анализата укажува дека **оперативната функционалност и практичната примена на дигиталните решенија остануваат клучниот тест за исполнување на реформските цели**, особено во делот на прекуграничното признавање на доверливите услуги и целосната имплементација на електронските комуникациски стандарди.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет во евра	Рок	Семафор
Дигитализација на јавните услуги	Приклучување кон списокот на доверливи трети земји на ЕУ за валидацијата на електронски потписи како напредна електроника во ЕУ како прв чекор кон следење на меѓусебно признавање на квалификувани доверливи услуги; Достапни доверливи услуги и отпочнување на издавање квалификувани сертификати; Осигурување на спроведувањето услуги за е-идентитет и е-потпис за граѓаните и деловните субјекти	Министерство за дигитална трансформација	2,140,811.85 €	декември 2025	3
Воведување безбедни дигитални инфраструктури	Донесување на нов Закон за електронските комуникации; усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ; и Законот за гигабит инфраструктура, по неговото влегување во сила во ЕУ	Министерство за дигитална трансформација	4,281,623.7 €	Грејс период до јуни 2026	5

1. ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ

Чекор: Приклучување кон рамката на ЕУ за дигитален идентитет и доверливи услуги (eIDAS2)

Реформскиот чекор опфаќа приклучување кон европската рамка за дигитален идентитет и доверливи услуги, воспоставување функционални доверливи услуги и започнување со издавање квалификувани сертификати, како и обезбедување оперативни услуги за *е-идентитет* и *е-потпис* за граѓаните и деловните субјекти. Оваа мерка претставува клучен предуслов за *меѓусебно признавање на квалификувани доверливи услуги со Европската Унија* и за постепена интеграција на државата во европскиот дигитален пазар.

Во анализираниот период беше воспоставена соодветна законска рамка усогласена со барањата на eIDAS2, а институционалните предуслови за издавање квалификувани сертификати и доверливи услуги беа значително унапредени. Дополнително, развојот и тестирањето на мобилната апликација **Super App ELI**, како носечки елемент на националниот дигитален идентитет и дигиталниот паричник, претставуваше конкретен технички исчекор во правец на практична операционализација на реформата.

Сепак, и покрај воспоставените нормативни и технички предуслови, суштинскиот елемент на мерката – *формалното приклучување кон европската рамка за меѓусебно признавање и вклучување во листата на доверливи трети земји* – не беше целосно реализиран до крајот на 2025 година. Интероперабилноста и прекуграничното признавање остануваат ограничени, што ја намалува практичната вредност на воспоставениот систем во однос на европската интеграција.

Реформата бележи видлив нормативен и технички напредок, но не ја достигнува целосната европска верификација која е суштинска за комплетна интеграција во рамката на eIDAS2. Оттаму, мерката може да се оцени како **делумно исполнета - 3** што ја одразува стабилната институционална подготовка и функционална тест-фаза, но го има предвид недовршениот европски статус кој останува клучен услов за целосна реализација на реформскиот чекор.

Чекор: Донесување на нов Закон за електронските комуникации; усогласување со правото на ЕУ и Законот за гигабитна инфраструктура

Овој реформски чекор има за цел воспоставување целосно усогласена и функционална регулаторна рамка во областа на електронските комуникации, како предуслов за развој на **безбедна и гигабитна дигитална инфраструктура**, во согласност со европското законодавство и целите на дигиталната декада на Европската Унија. До јуни 2025 година беше донесен новиот Закон за електронските комуникации (објавен во *Службен весник* бр. 135/2025), со кој се изврши усогласување со Директива (ЕУ) 2018/1972 – Европскиот кодекс за електронски комуникации (ЕЕСС). Законот истовремено имаше за цел усогласување и со Регулативата (ЕУ) 2024/1309 – Законот за гигабитна инфраструктура (GIA).

Првичната оценка укажа на **празнини во степенот на хармонизација**, особено поради тоа што дел од усогласувањето се темелеше на предлог-верзија на GIA, а не на конечниот усвоен текст. Поради тоа, чекорот не беше признат како целосно исполнет и беше активиран грејс период до 30 јуни 2026 година.

Во текот на грејс периодот беа усвоени измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации, на 29 декември 2025 година, со што се обезбеди дополнително и целосно усогласување со Регулативата (ЕУ) 2024/1309. Со ова беа адресирани забелешките во однос на нормативната комплетност и се заокружи процесот на хармонизација.

Оттаму, може да се констатира дека реформскиот чекор е целосно исполнет во рамките на грејс периодот, при што се воспоставени законски предуслови за воведување мрежи со многу висок капацитет и за понатамошен развој на безбедна дигитална инфраструктура. **Оценката е 5 - имплементирано**, имајќи предвид дека нормативната усогласеност е комплетирана и дека се создадени стабилни регулаторни основи за имплементација.

2. Заклучок

Во ex-post оценката на реформите за областа на дигиталната транзиција може да се утврди дека до крајот на 2025 година е постигнат значителен нормативен напредок, со видливо институционално консолидирање и поставување стабилни регулаторни основи. Од двата релевантни реформски чекори, едниот е целосно имплементиран во рамките на грејс периодот, додека вториот останува делумно исполнет, поради недовршената европска верификација и ограничената прекугранична интероперабилност. Оттаму, просечната оценка за областа изнесува **4 – во голема мера исполнето**. Во однос на условите за плаќање, може да се констатира дека нормативната усогласеност во делот на електронските комуникации овозможува стабилна основа за признавање на поврзаните средства во висина од **4,28 милиони евра**, додека исплатата поврзана со eIDAS2 мерката во суштина зависи од целосната операционализација и формалното приклучување кон европската рамка за доверливи услуги. Тоа значи дека дел од средствата остануваат функционално условени од меѓународна верификација и прак-

тична имплементација.

Клучниот предизвик во наредниот период не е повеќе донесувањето закони, туку нивната доследна примена, техничка интероперабилност и институционална координација. Дигиталната транзиција влегува во фаза во која успехот ќе се мери не според бројот на усвоени акти, туку според реалната употреба на дигиталниот идентитет, доверливите услуги и мрежите со висок капацитет од страна на граѓаните и деловните субјекти.

За целосна консолидација на реформската област потребно е:

1. забрзување на комуникацијата со Европската Унија во однос на статусот на доверлива трета земја;
2. јакнење на институционалните и техничките капацитети за интероперабилност;
3. континуирано вложување во дигитална писменост и административна подготвеност;
4. поголема транспарентност и вклучување на експертската и граѓанската јавност во процесот на дигитална трансформација.

Дигиталната транзиција, заклучно со 2025 година, може да се оцени како стабилно поставена во нормативна смисла, но сè уште во процес на функционална консолидација – со јасен потенцијал, но и со јасна потреба од доследна имплементација во 2026 година.

IV. ЧОВЕЧКИ КАПИТАЛ

Областа *Човечки капитал* претставува една од структурно најзначајните компоненти на Реформската агенда 2024–2027, со директни импликации врз **долгорочната економска конкурентност, социјалната кохезија** и способноста на Северна Македонија за постепена интеграција во Единствениот пазар на ЕУ. Фокусот на реформата е насочен кон **подобрување на квалитетот, ефикасноста и правичноста на основното образование**, како темел за развој на релевантни вештини, намалување на образовните нееднаквости и јакнење на дигиталната и функционалната писменост на младите генерации.

Од ex-post перспектива, оваа област се разликува од останатите тематски сегменти по тоа што **нема наследени чекори во грејс период од претходни извештајни циклуси**. За периодот до декември 2025 година беа предвидени **два јасно дефинирани реформски чекори во рамки на една реформа**, при што секој од нив претставува **самостоен услов за плаќање** согласно механизмот на Реформската агенда. Вкупната очекувана исплата поврзана со исполнувањето на овие чекори изнесува **10.704.059,25 евра**, при што реализацијата на секој чекор има директно влијание врз можноста за активирање на средствата.

Имплементацијата на реформата зависи од координирано институционално дејствување, при што клучна улога имаат:

- **Министерството за образование и наука** – како носечка институција за дизајн и спроведување на образовните политики;
- **Министерството за финансии** – одговорно за буџетското планирање и имплементација на новата финансиска методологија;
- **Единиците на локалната самоуправа и основните училишта** – како оперативно ниво на спроведување на мерките.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Зголемување на ефикасноста преку рационализација на мрежата на основни училишта и воспоставување „паметни“ основни училишта	Подготовка и донесување на нова методологија за финансирање на основното образование за 2026 година	Министерство за образование и наука Министерство за финансии	6.422.435,55	Декември 2025	4
	Континуирано подобрување на средината за учење преку дигитализација и опремување на „паметни“ училници	Министерство за образование и наука Министерство за финансии	4.281.623,70	Декември 2025	3

Чекор: Подготовка и донесување нова методологија за финансирање на основното образование (рок: декември 2025 година)

Новата методологија за финансирање на основното образование¹⁵ беше усвоена во август 2025 година, со што формално е исполнет законодавниот аспект на реформскиот чекор во предвидениот рок. Методологијата има за цел да воведо **формулиран, транспарентен и модел за финансирање заснован на потребите**, кој ги зема предвид демографските трендови, специфичните потреби на учениците и индикаторите за квалитет, наместо да се потпира исклучиво на историски распределби на средства. Согласно Буџетскиот циркулар за 2026 година, постапката за изработка и усвојување на буџетот заврши на крајот на 2025 година, што овозможува да се заклучи дека новата методологија била формално интегрирана во подготовката на Државниот буџет. Од оваа перспектива, клучниот индикатор – **примена на методологијата во буџетскиот циклус** – може да се смета за исполнет. Сепак, јавните соопштенија на Министерството за образование и наука за планирани обуки за единиците на локалната самоуправа и за прилагодување на училиштата кон новиот модел на финансирање укажуваат дека **оперативната и институционалната примена на методологијата сè уште е во транзициска фаза**. Ова отвора прашање дали новата формула е целосно разбрана и доследно применета на сите нивоа на имплементација, особено имајќи ја предвид децентрализираната структура на основното образование.

Оттаму, нормативниот и формалниот аспект на реформата е завршен, а методологијата е интегрирана во буџетскиот процес за 2026 година. Сепак, целосната функционална примена ќе зависи од ефикасноста на обуките, капацитетот на локалните самоуправи и степенот на институционална адаптација во училиштата. Во семафор-системот, овој чекорот се оценува со **4 – во голема мера исполнет** поради постоењето на ограничен ризик во фазата на операционализација.

Чекор: Подобрување на средината за учење преку дигитализација и „паметни“ училници (рок: декември 2025 година)

Овој чекор е насочен кон унапредување на квалитетот на наставниот процес преку дигитална трансформација на основните училишта, во согласност со Акцискиот план за дигитално образование (2021–2027). Предвидено е опремување на најмалку 160 основни училишта (приближно 44% од вкупниот број) со ИТ-алатки, стабилен интернет-пристап и соодветна дигитална инфраструктура, вклучително и обезбедување услови за ученици од ранливи категории. Од **ex-post перспектива**, достапните јавни информации не овозможуваат јасна и проверлива проценка на степенот на реализација на мерката до декември 2025 година. Не се објавени консолидирани податоци за:

- точниот број на опфатени училишта,
- бројот на наставници и ученици вклучени во дигиталната трансформација,
- степенот на функционалност на инсталираната опрема,
- ниту за одржливоста и континуитетот на користење на „паметните“ училници.

Иако е можно дел од активностите да се реализирани преку јавни набавки и тековни проекти, **недостигот на транспарентно објавени агрегирани резултати** не дозволува сигурно утврдување

15 Методологија за финансирање на основното образование - <https://mon.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/novosti/nova-metodologija-za-finansiranje-na-osnovното-i-sredното-obrazovanie-kje-stimulira-podobar-kvalitet-na-vo-spitno-obrazovniot-proces>

дали таргетот од 160 училишта е постигнат во целост. Дополнително, нема доволно информации дали интервенцијата е придружена со систематска обука на наставниот кадар, што е клучен предуслов за ефективна употреба на дигиталната инфраструктура.

Поради недостиг на проверливи и консолидирани податоци, степенот на исполнетост не може со сигурност да се утврди. Оттука, мерката се оценува со **3 – делумно исполнето**, но без доволно докази за целосна реализација, при што е неопходно дополнително институционално известување за да се потврди дали квантитативните и квалитативните индикатори се исполнети во целост.

1. Заклучок

Анализата на спроведеното во областа **Човечки капитал** покажува мешана слика во која се воспоставени важни *системски предуслови*, но нивната практична операционализација останува нецелосна и делумно непроверлива. Од вкупно два реформски чекори со рок до декември 2025 година:

- **Едниот чекор (новата методологија за финансирање на основното образование)** може да се смета за *формално исполнет*, со оглед дека методологијата е усвоена и буџетскиот процес за 2026 година е завршен.
- **Вториот чекор (дигитализација и „паметни“ училници)** останува *недоволно проверлив*, поради недостиг на јавно достапни и консолидирани податоци за опфатот, функционалноста и ефектите од интервенцијата.

Во однос на условите за исплата, теоретски постои можност за исплата на целата сума од **10.7 милиони евра**, иако поверојатно е да се случи исплата само на **6.4 милиони евра** за едниот од чекорите кој е нормативно и буџетски поврзан со завршениот процес. Сепак, средствата фактички зависат од тоа дали ќе може да се потврди целосната имплементација на обата чекори преку јасни и мерливи индикатори.

Клучниот ризик во оваа област не е нормативен, туку имплементациски. Доколку методологијата за финансирање не се спроведе доследно на локално ниво, а дигиталната трансформација остане ограничена на инфраструктурна набавка без системска употреба, постои опасност реформите да останат со ограничен ефект врз квалитетот на образованието. Оттука, ex-post оценката укажува дека во областа на човечкиот капитал е направен значаен институционален исчекор, но **одржливоста и реалниот ефект зависат од 2026 година и од квалитетот на имплементацијата на терен.**

V. ДЕЛОВНО ОКРУЖУВАЊЕ

Анализата на во тематската област Деловно опкружување има за цел да утврди дали е направен напредок во реализација на планираните мерки за намалување на административните бариери, формализација на економските активности и подобрување на поддршката за малите и средни претпријатија. Со неа дополнително се разгледува степенот на институционална координација и неговото влијание врз темпото и квалитетот на имплементацијата.

Имплементацијата на мерките е распределена меѓу повеќе институции со јасно дефинирани надлежности, чија координација е клучна за навремено исполнување на реформските чекори и за обезбедување на предвидената финансиска поддршка:

- **Министерство за економија и труд** – како носечка институција за креирање и спроведување на реформите во делот на деловното опкружување и поддршката на малите и средни претпријатија;
- **Министерство за финансии** – како институција одговорна за фискалните и законодавните аспекти на реформите и за буџетската имплементација на мерките;
- **Комисија за заштита на конкуренцијата** – како надлежна институција за спроведување и мониторинг на правилата за државна помош;
- **Агенција за иновации, научно-технолошки развој и претприемништво – ИНОВА** – како институција задолжена за спроведување на мерките за развој на иновацискиот екосистем;
- **Државен завод за статистика** – како институција одговорна за обезбедување на официјални податоци за следење на релевантните индикатори.

За овој период на известување – декември 2025 година, предвидени се пет реформски чекори, а дополнителни три кои требало да бидат исполнети претходно се влезени во грејс период. Предвидениот рок за нивно конечно имплементирање е јуни 2026 година.

Очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори со рок до декември 2025 година, **вклучително и чекорите со предвиден грејс период**, во областа на деловното опкружување изнесува **приближно 31 милион евра**.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (во евра)	Рокови	Семафор
Справување со неформалната економија како поддршка на неодамна донесената Стратегија за формализирање на неформалната економија	Мапирани се 100 административни постапки кои се избрани согласно начелото на зачестеност и релевантност, во однос на работењето на МСП и најмалку 50% од мерките за половина ги намалиле чекорите, времетраењето на постапката и потребната документација	Министерство за економија и труд	4,281,623.70	Декември 2025	3
	Намален е бројот на неформално вработени во вкупниот број вработени, според Државниот завод за статистика, за 20%	Министерство за економија и труд	6,422,435.55	Декември 2025	1
Потранспарентен и поефикасен режим на државна помош	Според потребите за обука, доволен број судии се специјализирани преку модули за обука во постапката за ЗКП (Законот за кривична постапка) и правото на ЕУ со цел да се зголеми експертизата за државна помош во судовите. Опсежен модул за обука за правилата за државна помош во ЕУ што суштински го опфаќа правото на ЕУ, вклучително и клучната судска практика обезбедена од обучувач со значително искуство и експертиза во оваа област	Комисија за заштита на конкуренција	1,070,405.92	Декември 2025	5
Поттикнување развој на МСП преку донесување и спроведување на новата стратегија за МСП	Врз основа на претходното мапирање на 377 давачки и препораките од поврзаниот проект за техничка помош финансиран од ЕУ, оптимизирани се 28 такви давачки	Министерство за економија и труд	4,281,623.70	Грејс период до јуни 2026	3
	Олеснување на пристапот до заеми за МСП со измена на релевантното законодавство за да се овозможи користење нематеријални средства како колатерал при кредитирањето на МСП	Министерство за финансии	4,281,623.70	Грејс период до јуни 2026	2

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (во евра)	Рокови	Семафор
Поддршка на развојот на иновациониот екосистем преку спроведување на Стратегијата за паметна специјализација	Воведување систем за совпаѓање помеѓу малите и средни претпријатија и финансирањето на ЕСИ/ЕИТ (EIC/EIT) со кофинансирање од ФИТР (FITD) во приоритетните области на Стратегијата за паметна специјализација (СПС) (SSS), вклучително и паметно земјоделство и храна со повисока додадена вредност, Електро-машинска индустрија -Индустрија 4.0, ИКТ (ICT).	Агенција за иновации, научно-технолошки развој и претприемаштво - ИНОВА	2,140,811.85	Декември 2025	3
Реформа на управувањето со претпријатијата во државна сопственост со фокус на железничките и поштенските услуги	Создавање регистар на ПДС (SOEs) и трговски друштва со учество на државата кој е јавно достапен	Министерство за финансии	4,281,623.70	Грејс период до јуни 2026	2
	Донесување Стратегија за државна сопственост и нов Закон за трговски друштва во државна сопственост	Министерство за економија и труд	4,281,623.70	Декември 2025	3

1. НЕФОРМАЛНА ЕКОНОМИЈА

Чекор: Мапирани се 100 административни постапки кои се избрани согласно начелото на зачестеност и релевантност, во однос на работењето на МСП и најмалку 50% од мерките за половина ги намалиле чекорите, времетраењето на постапката и потребната документација (декември 2025 година)

Реформскиот чекор предвидуваше до декември 2025 година да се мапираат **100 административни постапки релевантни за работењето на малите и средни претпријатија (МСП)** и кај најмалку 50% од нив да се намалат чекорите, времетраењето и потребната документација, со цел реално намалување на административниот товар и подобрување на деловното опкружување. Анализата на состојбата покажува дека процесот е институционално започнат и поставен на соодветна стратешка основа. Министерството за економија и труд изготвило поширока листа од над 200 административни постапки, по што, по консултации со стопанските комори, е финализирана Листа од 100 постапки. Сепак, заклучно со декември 2025 година, листата не беше формално усвоена, туку беше доставена во владина процедура во јануари 2026 година.

Паралелно, се подготвуваат обрасци за спецификација и методологија за поедноставување на најмалку 50 од постапките. Меѓутоа, до крајот на 2025 година нема докази за фактичко поедноставување, ниту за пилот-тестирање на новите постапки со МСП, како што беше првично предвидено. Оттаму, активностите остануваат претежно во **аналитичка и подготвителна фаза**, без мерливи резултати во однос на реално намалување на административниот товар за деловните субјекти.

Имајќи предвид дека мапирањето е речиси завршено, но формалното усвојување и суштинското поедноставување на постапките не се реализирани во рамките на рокот, реформскиот чекор се оценува како **делумно исполнет – оценка 3**, со доминантен аналитички напредок и ограничен практичен ефект заклучно со декември 2025 година.

Чекор: Намален е бројот на неформално вработени во вкупниот број вработени, според Државниот завод за статистика, за 20% (декември 2025 година)

Реформскиот чекор предвидуваше **намалување на бројот на неформално вработени лица за 20% во однос на почетната состојба од 2022 година**, кога бројот изнесувал 84.319 лица. Остварувањето на оваа цел требаше да произлезе од координирана примена на мерки за формализација на трудот, зајакнат инспекциски надзор, поттикнување на формалното вработување и подобрена институционална координација. Притоа, анализата на состојбата покажува дека, иако постои *стратешка и правна рамка* за справување со неформалната економија – преку национални стратегии, активни политики за вработување и засилен инспекциски надзор – таа не резултирала со мерливо намалување на неформалната вработеност во анализираниот период. Според податоците на Државниот завод за статистика за третиот квартал од 2025 година, бројот на неформално вработени изнесува 100.619 лица, што претставува зголемување во однос на почетната база од 2022 година. Со оглед на тоа што целта предвидуваше намалување од 20%, односно спуштање на бројот под приближно 67.000 лица, може да се констатира дека предвидениот резултат не е постигнат.

Во текот на 2024 и 2025 година е евидентирано зголемување на инспекциските активности, што укажува на институционален напор за засилување на контролата. Сепак, засилените контроли не се одразиле во статистички пад на неформалната вработеност. Ова упатува дека структурните причини – како ниската продуктивност, високите трошоци за формализација, ограничената доверба во институциите и сегментите на ранлива работа – не се адресирани на доволно системски и интегриран начин.

Со оглед на тоа што индикаторот за резултат покажува пораст, наместо намалување на неформалната вработеност, реформскиот чекор се оценува како **неисполнет – оценка 1**, поради што не постои основа за позитивна проценка на условот за исплата во рамките на овој индикатор.

2. Државна помош

Чекор: Според потребите за обука, доволен број судии се специјализирани преку модули за обука во постапката за ЗКП (Законот за кривична постапка) и правото на ЕУ со цел да се зголеми експертизата за државна помош во судовите. Опсежен модул за обука за правилата за државна помош во ЕУ што суштински го опфаќа правото на ЕУ, вклучително и клучната судска практика обезбедена од обучувач со значително искуство и експертиза во оваа област (декември 2025 година).

Реформскиот чекор предвидуваше **спроведување опсежен модул за обука за правилата за државна помош во ЕУ**, со суштинско опфаќање на правото на Европската Унија и релевантната судска практика, реализиран од обучувачи со значително искуство и експертиза во областа. Целта беше да се зајакне експертизата на националните судови во примената на правилата за државна помош и да се обезбеди поконзистентно толкување во согласност со европските стандарди.

Во периодот од 24 до 26 ноември 2025 година беше реализирана специјализирана обука за судии од управните и граѓанските судови, како и за претставници од Министерството за правда. Обуката опфати структурирана програма со теоретски и практични сегменти, вклучително анализа на поимот државна помош, разгледување на улогата на националните судии во системот на контрола на државната помош и симулации на конкретни случаи.

Во рамки на програмата беа ангажирани предавачи со значајно меѓународно и институционално искуство во областа на правото на ЕУ и државната помош, што обезбеди високо ниво на стручност и практична релевантност на обуката. Со ова се создадени предуслови за продлабочување на експертизата во судството и за постепено усогласување на националната судска практика со европските стандарди.

Со оглед на тоа што обуката е реализирана во предвидениот рок, со соодветна содржина и експертска поддршка, реформскиот чекор се оценува како **целосно исполнет – (оценка 5)**. Натомошниот квалитативен ефект ќе зависи од рефлексијата на стекнатото знаење во судската пракса, но формалниот услов за исполнување на чекорот е реализиран.

3. ПОТТИКНУВАЊЕ РАЗВОЈ НА МСП

Чекор: Врз основа на претходното мапирање на 377 давачки и препораките од поврзаниот проект за техничка помош финансиран од ЕУ, оптимизирани се 28 такви давачки (јуни 2025 година).

Овој реформски чекор произлегува од претходното мапирање на 377 парафискални давачки и од препораките содржани во проектот за техничка помош финансиран од ЕУ, со цел да се намалат административните и финансиските оптоварувања за бизнисите. За негово целосно исполнување беше потребно не само формално идентификување, туку и **конкретна оптимизација на најмалку 28 давачки**, преку нивно намалување, поедноставување, дигитализација или укинување, со мерлив ефект врз деловното опкружување.

До крајот на 2025 година беа преземени институционални и нормативни активности во оваа насока. Министерството за економија и труд ја информираше Владата за статусот на мерката и иницираше формирање работна група, со ангажирање експерт за изработка на методологија за утврдување, пресметка, ревизија и оптимизација на парафискалните давачки. О декември 2025 година беа усвоени измени на Законот за трговија, со кои се поедноставува постапката за издавање лиценца за алкохол, како и измени на Законот за лекови и медицински помагала, со кои се отвора можност за дигитализација како инструмент за оптимизација. Овие чекори претставуваат конкретни интервенции во регулаторната рамка, но нивниот опфат и ефект засега не овозможуваат да се утврди дека се исполнети квантитативните и квалитативните критериуми за оптимизација на 28 давачки во целост.

И покрај активностите, до декември 2025 година не е официјално усвоен сеопфатен и финализиран список на 28 оптимизирани давачки, ниту се обезбедени докази за системска примена на Стандардниот модел на трошоци како алатка за мерење на административното олеснување. Имајќи предвид дека процесот е институционално започнат и делумно операционализиран, но не постојат доволно докази за целосно исполнување на квантитативниот праг и квалитативните критериуми, реформскиот чекор се оценува како **делумно исполнет – оценка 3**. Конечниот исход ќе зависи од степенот на реална оптимизација и од видливите ефекти врз административниот товар до истекот на грејс периодот во јуни 2026 година.

Чекор: Олеснување на пристапот до заеми за МСП со измена на релевантното законодавство за да се овозможи користење нематеријални средства како залог при кредитирањето на МСП (грејс период до јуни 2026 година).

Овој реформски чекор имаше за цел да го подобри пристапот до финансии за малите и средни претпријатија, особено за иновативни и растечки компании кои располагаат со ограничени материјални средства, но поседуваат нематеријални актива (интелектуална сопственост, лиценци, софтвер, бренд и сл.). Интервенцијата беше замислена како инструмент за диверзификација на формите на обезбедување при кредитирањето и за намалување на бариерите за пристап до банкарски кредити.

Во рамките на мониторинг периодот, Министерството за финансии оцени дека постојното законодавство формално ја предвидува можноста за користење нематеријални средства како залог, поради што не се сметало за неопходно носење нови законски измени. Со тоа, од нормативен аспект, не беше иницирана дополнителна законодавна интервенција.

Сепак, врз основа на јавно достапните информации, не може да се утврди дали биле преземени конкретни институционални мерки за операционализација на оваа можност во практика – како што се изработка на подзаконски упатства, насоки за финансиските институции, развој на механизми за вреднување на нематеријални средства или поттикнување на нивна примена преку гаранциски шеми и развојни инструменти. Исто така, нема податоци за зголемена употреба на ваков тип обезбедување во реалното кредитирање на МСП.

Во отсуство на докази за практична примена или институционална интервенција што би довела до мерлив ефект врз пристапот до финансии, не може да се констатира дека реформскиот чекор е суштински реализиран. Имајќи предвид дека не е спроведена нова законодавна или оперативна интервенција, ниту постојат докази за промена во кредитната пракса, чекорот се оценува како **неисполнет – оцен-ка 2**. Грејс периодот до 30 јуни 2026 година останува клучен за евентуално операционализирање на постојната законска рамка и за обезбедување мерлив ефект врз пристапот до финансирање на МСП.

4. СТРАТЕГИЈАТА ЗА ПАМЕТНА СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА

Чекор: Воведување систем за совпаѓање помеѓу малите и средни претпријатија и финансирањето на ЕСИ/ЕИТ (EIC/EIT) со кофинансирање од ФИТР (FITD) во приоритетните области на Стратегијата за паметна специјализација (СПС) (SSS), вклучително и паметно земјоделство и храна со повисока додадена вредност, Електро-машинска индустрија -Индустрија 4.0, ИКТ (ICT). (декември 2025 година)

Овој реформски чекор беше насочен кон создавање структуриран механизам што ќе им овозможи на малите и средни претпријатија полесен пристап до инструментите на Европскиот совет за иновации (EIC) и Европскиот институт за иновации и технологии (EIT), со можност за национално кофинансирање во рамки на приоритетните области на Стратегијата за паметна специјализација. Намерата беше да се воспостави функционален систем кој ќе обезбеди координирана институционална поддршка, совпаѓање на проектните идеи со релевантни европски повици и финансиско „надградување“ на успешните апликации преку домашна поддршка.

По институционалната трансформација со која ФИТР беше заменет со Агенцијата за иновации, научно-технолошки развој и претприемништво – ИНОВА, во декември 2025 година беше усвоен Правилник

за олеснет пристап на македонските компании и истражувачки институции до фондовите на EIC и EIT. Со тоа се воспостави формална правна рамка за институционална поддршка на учеството во европските иновациски програми и се создаде основа за понатамошна операционализација на механизмот.

Сепак, во анализираниот период не се достапни доволно информации за тоа дали Правилникот бил фактички применет, дали е воспоставена оперативна структура за активно совпаѓање на проекти и повици, ниту дали е реализирано конкретно кофинансирање на компании во рамки на EIC/EIT инструментите. Отсуството на податоци за реални апликации, одобрени проекти или исплатено кофинансирање укажува дека системот, иако нормативно воспоставен, сè уште не е целосно функционален.

Со оглед на тоа што постои формално усвоена регулаторна рамка, но недостасуваат докази за целосна операционализација и мерливи резултати, чекорот се оценува како **делумно исполнет – оценка 3**. Натомошната ефективност на мерката ќе зависи од практичната примена на правилникот, воспоставување активен механизам за совпаѓање и конкретни случаи на успешно кофинансирање на МСП во приоритетните области на паметната специјализација.

5. УПРАВУВАЊЕТО СО ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ

Чекор: Создавање регистар на ПДС (SOEs) и трговски друштва со учество на државата кој е јавно достапен (јуни 2025 година)

Реформскиот чекор предвидуваше воспоставување јавно достапен и функционален регистар на претпријатија во државна сопственост и трговски друштва со учество на државата, кој ќе обезбеди **систематизиран, структуриран и споредлив увид** во нивните финансиски и оперативни перформанси, формите и обемот на државна поддршка, како и структурата на државното сопственичко учество. Намерата беше регистарот да служи како инструмент за зголемување на транспарентноста, отчетноста и подобро управување со државниот капитал. Во анализираниот период беше воспоставен и јавно објавен Регистар на јавни субјекти. Сепак, неговата содржина и структура не овозможуваат јасно разграничување на претпријатијата во државна сопственост и трговските друштва со државно учество, ниту обезбедуваат целосни и конзистентни податоци за финансиските резултати, субвенциите, гаранциите, капиталните инјекции или други форми на државна поддршка. Недостасува и интегриран приказ на сопственичката структура и степенот на државно учество, што беше клучен елемент на реформската обврска. Како резултат, иако формално постои јавно достапна база на податоци, таа не ги исполнува суштинските цели на реформскиот чекор и не функционира како **сеопфатна алатка за следење и управување со државната сопственост**.

И покрај воспоставувањето на регистар во формална смисла, поради неговата ограничена содржина и функционалност, чекорот се оценува како **непотполно исполнет – оценка 2**. Целосното исполнување останува условено од надградба на регистарот во текот на грејс периодот до 30 јуни 2026 година, со вклучување на детални, ажурирани и споредливи податоци што ќе овозможат реална транспарентност и подобро управување со државниот капитал.

Чекор: Донесување Стратегија за државна сопственост и нов Закон за трговски друштва во државна сопственост (декември 2025 година)

Реформскиот чекор предвидуваше до крајот на 2025 година да се усвојат два клучни акта – **Страте-**

гија за државна сопственост и нов Закон за трговски друштва во државна сопственост, со цел воспоставување јасна, кохерентна и транспарентна рамка за управување со државните компании. Очекувањата беа преку овие документи да се зајакнат принципите на корпоративно управување, професионализација на управните органи, отчетност и надзор, како и усогласување со релевантните европски стандарди и добри практики.

Заклучно со декември 2025 година, преземени се подготвителни активности. Формирана е работна група во рамки на Министерството за економија и труд, задолжена за изработка на двата документа. Во текот на 2025 година изработени се нацрт-верзии на Стратегијата и на новиот закон, при што текстот на нацрт-законот е финализиран во декември 2025 година. Сепак, ниту Стратегијата ниту Законот не се формално усвоени од надлежните органи во рамките на предвидениот рок. Отсуството на формално донесување значи дека предложената рамка за управување со државната сопственост сè уште нема правно дејство, ниту создава обврзувачки стандарди за корпоративно управување, транспарентност и надзор.

Со оглед на тоа што е остварен значителен нормативен и аналитички напредок, но без формално усвојување на двата документа, чекорот се оценува како **делумно исполнет – оценка 3**. Конечната оценка ќе зависи од навременото усвојување и практичната примена на Стратегијата и Законот, како и од нивната способност да воспостават мерливи подобрувања во управувањето со државните компании.

6. Заклучок

Анализата на реформските чекори во областа на деловното опкружување покажува **ограничен и нерамномерен напредок**, со доминација на подготвителни и нормативни активности, но без конзистентни и мерливи резултати во практика. Ниту една од клучните мерки до декември 2025 година не може да се оцени како целосно и функционално исполнета, додека дел од нив остануваат во фаза на реализација или формално воспоставена рамка без операционализација. Мапирањето на административните постапки, иницијативите за оптимизација на парафискалните давачки, воспоставувањето правна рамка за пристап до европските иновациски фондови, како и подготвителните чекори за стратегија и закон за државна сопственост, претставуваат институционален исчекор, но не резултираат со непосредно подобрување на деловната клима. Истовремено, индикаторот за намалување на неформалната вработеност бележи влошување, што директно влијае врз вкупната оценка на реформскиот пакет.

Просечната оценка на мерките во оваа област изнесува **3**, што иако кореспондира со **делумно исполнето**, сепак, поради бројот на мерки и нискиот просечен резултат претставува ниво кое не треба воопшто да не прави задоволни. Ова значи дека значителен дел од средствата поврзани со оваа тематска област остануваат условени од дополнителна имплементација и докажување на практични резултати, особено кај мерките со грејс период до јуни 2026 година, додека државата може да се надева само на малку повеќе од **1 милион евра**.

Севкупно, реформите во деловното опкружување остануваат повеќе нормативно поставени отколку суштински реализирани. Во наредниот период клучен ќе биде преминот од подготовка кон практична примена и демонстрирање на реални ефекти врз административното оптоварување, пристапот до финансии и транспарентноста на државната сопственост.

VI. ТЕМЕЛНИ ПРАВА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Областа **Темелни права и владеење на правото** претставува еден од клучните столбови на Реформската агенда и Планот за раст, со директно влијание врз довербата на граѓаните во институциите, стабилноста на демократските процеси и капацитетот на државата да спроведува одржливи реформи во сите останати тематски области. Како што беше нагласено и во ех-ante анализата, напредокот во оваа област е предуслов за кредибилна имплементација на реформите поврзани со независноста и ефикасноста на судството, изборниот интегритет, како и борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Анализата за овој извештаен период го задржува фокусот на реформските чекори со формален рок во овој период, но ги зема предвид и чекорите кои преминале во грејс период, поради нивната суштинска поврзаност со функционалноста на останатите мерки. За периодот на известување се идентификувани **вкупно 13 реформски чекори**, од кои: **осум чекори** имаат директен рок во анализираниот период, додека **пет чекори** се во грејс период и нивната реализација останува клучна за целосна оценка на реформската динамика. Особено значење има **Законот за Судскиот совет**, кој иако не беше донесен во првично утврдениот рок (јуни 2025 година), беше префрлен во грејс период и има системска улога во воспоставување функционална рамка за независност, отчетност и интегритет во судството. Неговата реализација директно влијае врз кредибилитетот на останатите реформски чекори.

Спроведувањето на мерките во оваа област е во надлежност на повеќе институции, при што **ефективната координација меѓу нив се покажува како критичен фактор за суштинска имплементација**:

- **Министерство за правда** – носечка институција за подготовка и координација на реформите во судството, кривичното законодавство и институционалната рамка за владеење на правото;
- **Судски совет и Совет на јавни обвинители** – тела одговорни за управување со кариерите, интегритетот и дисциплинската одговорност во судството и обвинителството;
- **Јавно обвинителство** – институција надлежна за гонење на корупцијата, финансискиот и организираниот криминал;
- **Државна изборна комисија** – орган одговорен за спроведување на изборните процеси и примената на изборното законодавство;
- други релевантни органи на државната управа, вклучително институции надлежни за дигитализација, статистика и меѓуинституционална координација.

Овој извештај тргнува од принципот дека **формалното усвојување на законодавни решенија не претставува доволен доказ за исполнување на реформски чекор**. Во согласност со применетиот пост-имплементациски мониторинг пристап, оценката се темели на тоа:

- дали законската и политичката рамка е функционално воспоставена;
- дали мерките се реално применети во практика;
- дали постојат видливи почетни ефекти што укажуваат на суштински, а не само формален напредок.

Вкупната очекувана исплата поврзана со реформските чекори во оваа област, заклучно со декември 2025 година – вклучително и чекорите во грејс период – изнесува приближно **59,9 милиони евра**. Оттаму, степенот на суштинска и проверлива имплементација во оваа тематска област има директни финансиски и политички импликации.

Назив на реформата	Чекор	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок	Семафор
Унапредување на правната рамка за избори	Изборниот законик е изменет во согласност со набљудувањата на ОБСЕ/ОДИХР за изборите 2024 година	Министерство за правда Собрание	4,281,623.70	Јуни 2025 (грејс период до декември 2026)	1
Зајакнување на независноста, интегритетот и квалитетот на судството	Слободните позиции за судии и јавни обвинители се пополнуваат редовно врз основа на стратегијата за човечки ресурси во правосудството	Министерство за правда	2,140,811.85	Јуни 2025 (грејс период до декември 2026)	1
	Донесени измени на законите за плати на судиите и јавните обвинители	Министерство за правда Собрание	2,140,811.85	Јуни 2025 (грејс период до декември 2026)	3
	Најмалку 90% од слободните позиции се пополнуваат во годината во која се појавуваат	Министерство за правда	2,140,811.85	Декември 2025	1
Регулирање на платите и статусот на судството и обвинителството	Донесени измени на Законот за ЈО и Законот за Советот на јавни обвинители согласно препораките	Министерство за правда Собрание	6,422,435.55	Декември 2025	2
Финансиска независност на правосудството	Постигнување 0,8% од БДП за судство и 0,4% од БДП за обвинителство	Министерство за правда	6,422,435.55	Декември 2025	1
Консолидирање на функционирањето на Судскиот совет	Избрани нови членови на Судскиот совет согласно изменетиот закон	Судски совет	2,140,811.85	Декември 2025	3
	Судии и обвинители во дисциплинска постапка имаат целосни гаранции за правично судење	Судски совет / Совет на ЈО	6,422,435.55	Декември 2025	3
	Донесен нов Закон за Судскиот совет согласно ТАЕХ и Венецијанска комисија	Министерство за правда Собрание	6,422,435.55	Јуни 2025 (грејс период до декември 2026)	5

Усогласување на казненото законодавство	Донесен нов Кривичен законик усогласен со правото на ЕУ	Министерство за правда Собрание	6,422,435.55	Декември 2025	2
	Донесен нов Закон за кривична постапка усогласен со правото на ЕУ	Министерство за правда Собрание	6,422,435.55	Декември 2025	1
Борба против сериозен и организиран криминал	Донесени измени на Законот за оружје усогласени со класификацијата на ЕУ	Министерство за внатрешни работи Собрание	4,281,623.70	Декември 2025	2
Поврат и управување со одземен имот	Пополнети сите отворени работни места во Агенцијата за управување со одземен имот	Агенција за управување со одземен имот	4,281,623.70	Јуни 2025 (грејс период до декември 2026)	3

1. ДЕМОКРАТИЈА И ИЗБОРНИ РЕФОРМИ

Реформите во под-областа **избори и демократија** беа насочени кон унапредување на правната рамка преку усогласување на Изборниот законик со препораките на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Иако формално станува збор за еден реформски чекор, неговата тежина е суштинска, бидејќи директно го засега интегритетот на изборниот процес и довербата на граѓаните во демократските институции.

До крајот на 2025 година не беше усвоен нов, целосно ревидиран Изборен законик. Иако беа најавени консултации и подготовка на текст за нов закон, процесот не резултираше со формално усвојување во рамките на предвидениот рок. Постоеја одредени измени на изборното законодавство во претходниот период, но тие не претставуваат систематска и сеопфатна ревизија во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Дополнително, дел од претходните измени беа предмет на уставно-судска интервенција, што дополнително ја отвора прашањето за правната стабилност и квалитетот на законодавната постапка.

Во отсуство на целосно нов или суштински консолидиран текст, не може да се потврди дека клучните системски слабости – во однос на избирачкиот список, медиумското покривање, финансирањето на изборните кампањи и механизмите за жалби и надзор – се адресирани на систематичен и траен начин. Исто така, не постојат докази дека процесот на подготовка бил финализиран преку инклузивна, транспарентна и уставно издржана постапка што би обезбедила долгорочна правна сигурност.

Оттаму, може да се констатира дека реформскиот чекор **не е исполнет, оценка 1** бидејќи не е усвоен нов Изборен законик кој суштински и систематски ги инкорпорира препораките на релевантните меѓународни тела. Отсуството на вакво усогласување има директни импликации врз кредибилитетот на изборниот процес и може да влијае врз оценката за исполнување на условите за исплата во оваа тематска област.

2. НЕЗАВИСНО СУДСТВО: КАРИЕРЕН СИСТЕМ, СТАТУС И ФИНАНСИСКА АВТОНОМИЈА

Реформите насочени кон **независноста на судството** опфаќаат повеќе меѓусебно поврзани чекори, чија заедничка цел е создавање стабилен, професионален и отпорен судски и обвинителски систем.

Првиот сегмент се однесува на **системот на кариера** во судството и **интегритетот** на судиите и јавните обвинители. Тука се очекува континуирано пополнување на слободните позиции, јакнење на критериумите за регрутација и унапредување, како и воспоставување функционален систем за оценување и дисциплинска одговорност. Показател за напредокот ќе биде способноста на институциите да ги спроведуваат овие постапки без застои и со јасна примена на принципите на заслуги и кариера.

Вториот сегмент се однесува на **регулирањето на платите и статусот** на судиите и обвинителите. Ова прашање е суштинско за обезбедување на независноста и професионалниот интегритет на правосудството. Очекувањето е да се воспостави јасна и одржлива законска рамка, проследена со соодветни буџетски решенија, кои ќе овозможат стабилност и предвидливост на системот на плати. Посебно значајна мерка е **обезбедувањето финансиска независност на судството**, преку зголемување и стабилизирање на судскиот и буџетот за обвинителството. За Европската комисија, напредокот во овој дел се оценува преку реалните буџетски распределби и нивната усогласеност со поставените цели, а не само преку формални декларации.

Реформските чекори поврзани со пополнување на судиските и обвинителските позиции, зајакнување на дисциплинската рамка, унапредување на управувањето во Судскиот совет и обезбедување соодветно буџетско финансирање претставуваат меѓусебно поврзани елементи на ист систем. Недостатокот на координација, застои во законодавната постапка и недоволното фискално планирање создаваат ризик од продлабочување на структурните слабости и од одржување на нефункционалноста на правосудниот систем.

Анализата на исполнувањето на овие чекори покажува дека, и покрај одредени нормативни придвижувања, реформите сè уште не произведуваат видливи и мерливи ефекти во практика. Во наредниот период, клучен фокус треба да биде ставен не само на формалното усогласување со европските стандарди, туку и на практичната имплементација, институционалната одговорност и обезбедувањето на долгорочна одржливост на реформите.

Чекор: Слободните позиции за судии и јавни обвинители се пополнуваат редовно врз основа на стратегијата за човечки ресурси во правосудството

Овој реформски чекор има за цел да обезбеди *предвидливо, стратешко и континуирано управување со човечките ресурси* во правосудството, како предуслов за намалување на заостанатите предмети, зголемување на ефикасноста и јакнење на независноста на судството и обвинителството. Стратегијата за човечки ресурси треба да обезбеди планирана динамика на вработување, врз основа на реални потреби и демографска анализа на кадарот. Состојбата укажува дека пополнувањето на слободните позиции не се одвива редовно и не ја следи планираната динамика утврдена во стратегијата. Иако одредени огласи и избори се спроведени, тие не обезбедуваат системско и континуирано намалување на кадровските празнини. Во дел од судовите и обвинителствата и понатаму се евидентираат значајни недостиг на кадар, што директно влијае врз ефикасноста и квалитетот на правдата.

Отсуството на стабилен и предвидлив циклус на пополнување на позициите укажува дека стратешкиот пристап кон управување со човечки ресурси останува ограничен во практична примена. Оттаму,

мерката се оценува како **неисполнето – 1**, бидејќи не е воспоставена редовна и систематска имплементација во согласност со стратегијата.

Чекор: Донесени измени на законите за плати на судиите и јавните обвинители

Овој реформски чекор има за цел да обезбеди *стабилна, предвидлива и деполитизирана рамка за утврдување на платите*, со што се јакне институционалната независност и финансиската сигурност на судиите и јавните обвинители. Прашањето на платите е суштински поврзано со гаранциите за независност и интегритет на правосудните функции. Од мониторингот беше утврдено дека измените на релевантните закони се подготвени и предложени, што претставува нормативен исчекор. Сепак, тие не се одобрени од Министерството за финансии и не се усвоени во законодавна постапка до крајот на 2025 година. Оттука, реформата останува во подготвителна фаза, без создавање обврзувачка правна рамка и без конкретни финансиски ефекти.

Иако постои иницијатива и изготвени предлози, отсуството на формално усвојување значи дека мерката не е целосно реализирана. Затоа, чекорот се оценува како **делумно исполнет – 3**, имајќи предвид дека е постигнат нормативен напредок, но без финална институционална и буџетска верификација.

Чекор: Најмалку 90% од слободните позиции се пополнуваат во годината во која се појавуваат

До истекот на рокот да се обезбеди континуирано и навремено пополнување на слободните судиски и обвинителски позиции, како клучен предуслов за функционалност на судството, намалување на заостатоците и јакнење на довербата во системот. Како ризици беа идентификувани институционални застои, недоволна координација и кадровски недостатоци.

Според податоците на Министерството за правда, пополнетоста на судиските места изнесува 67% (432 од вкупно 636 судиски позиции). Дополнително, пополнетоста на судската служба е особено ниска и изнесува само 36%, што укажува на сериозен структурен проблем во административната поддршка на судовите.¹⁶

Понатаму, на 25 декември 2025 година, Академијата за судии и јавни обвинители донесе Одлука за поништување на јавниот оглас за прием на 130 слушатели во почетна обука, што директно влијае врз можноста за среднорочно и долгорочно надминување на кадровскиот дефицит.¹⁷ Ваквата состојба укажува на значителен јаз помеѓу планираното и реално постигнатото. Одлуката за поништување на огласот на Академијата дополнително ја влошува перспективата за навремено подобрување на состојбата во иднина.

Наодите укажуваат на системски институционални неусогласеност, особено во однос на: координацијата помеѓу Министерството за правда, Судскиот совет и Академијата за судии и јавни обвинители; капацитетот за планирање и спроведување на континуирани кадровски процеси и управувањето со човечките ресурси во судската служба.

16 <https://www.pravda.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/novosti/filkov-vo-2026-godina-kje-se-fokusirame-na-popolnuvanje-na-kriticnite-kadrovski-pozicii-vo-sudstvoto-i-obvinitelstvoto>

17 Одлука на Управен одбор на Академија за судии и јавни обвинители, достапна на: <https://jpacademy.gov.mk/%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%81%d1%82%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%be%d0%b4-%d0%be%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b0%d0%bd%d0%b0-242-%d1%80%d0%b0-%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%bd%d0%b0/>

Во моментот не може да се констатира функционалност или позитивен почетен ефект. Напротив, ниската пополнетост и стопирањето на обуките создаваат ризик од понатамошно оптоварување на системот и продолжување на структурните слабости. Оттаму, мерката се оценува со **неисполнето 1**, што укажува на значително отстапување од предвидената динамика и отсуство на функционален ефект.

Оваа состојба укажува дека во идниот ex-ante циклус ќе биде неопходно појасно дефинирање на оперативните предуслови и институционалните одговорности, особено во однос на улогата на Академијата и кадровското планирање. Позитивен чекор е новиот предлог Закон за академија на судии и јавни обвинители кој е објавен на ЕНЕР платформата¹⁸, но останува да се следи и неговата реална имплементација.

Чекор: Донесени измени на Законот за Јавно обвинителство и Законот за Советот на јавни обвинители

Во декември 2025 година, Владата го усвои Предлог-законот за јавно обвинителство, кој помина сеопфатен процес на анализа, консултации и усогласување со европските стандарди и најдобрите меѓународни практики. Законот предвидува: транспарентна и мерит-системска постапка за избор на Јавен обвинител; јавна објава на биографии и програми за работа; прецизни рокови за избор, унапредување и оценување; редовно оценување на секои три години како и градација на дисциплински прекршоци и јавни дисциплински постапки во две инстанции.

Сепак, до истекот на рокот законот не е изгласан во Собранието, а Законот за Советот на јавни обвинители исто така е во процедура на донесување, без финално усвојување. Функционалноста на законските решенија останува потенцијална и условена од завршување на законодавната постапка. Со оглед на тоа што постои сериозна подготовка, но нема стапување во сила, мерката се оценува со **2 – недоволно исполнето**, односно ограничен напредок без реална имплементација.

Чекор: Постигнување 0,8% од БДП за судство и 0,4% од БДП за обвинителство

Според достапните податоци, средствата наменети за судството и обвинителството не го достигнуваат предвиденото ниво од 0,8% од БДП за судството, односно 0,4% од БДП за обвинителството. Дополнително, ниту со буџетските проекции за наредната година не се предвидува приближување кон овие целни проценти, што укажува на отсуство на среднорочна фискална траекторија насочена кон нивно остварување.

Во тек се постапки за измени на Законот за судовите и Законот за судскиот буџет, меѓутоа овие процеси, во моментот на анализата, не се проследени со конкретни буџетски обврски или мерливи механизми кои би гарантирале реален напредок во практика. Оттука, законодавните активности остануваат на ниво на формална усогласеност, без видливи ефекти врз финансиската автономија на правосудните институции. Исто така, најголемиот дел од судскиот буџет (околу 90%) е наменет за исплата на плати во судството, со минимално учество на капитални трошоци. Во вакви околности, не може да се констатира ниту нормативна ниту функционална исполнетост на реформскиот чекор. Оттаму, мерката се оценува со **неисполнето - 1**, што укажува на отсуство на мерлив фискален напредок.

18 Предлог Закон за Академија за судии и јавни обвинители, Достапен на: https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=114839

2. Судски совет: управување, избор и дисциплинска рамка

Судскиот совет претставува клучна институција за обезбедување на независноста, интегритетот и отчетноста на судството. Неговата улога во изборот, оценувањето, унапредувањето и дисциплинската одговорност на судиите директно влијае врз квалитетот на судската власт и врз довербата на јавноста во правосудниот систем. Оттука, реформите поврзани со управувањето, составот и дисциплинската рамка на Советот имаат суштинско значење за системската стабилност и функционалност на судството.

Чекор: Избрани нови членови на Судскиот совет согласно изменетиот закон

Судскиот совет објави оглас за избор на член од редот на судиите, меѓутоа постапката е во тек и се спроведува согласно стариот Закон за Судскиот совет, со оглед дека изборната постапка е започната пред целосната операционализација на новата законска рамка.¹⁹

Паралелно со тоа, Собранието избра две членки од редот на истакнати правници, по предлог на Претседателката на Републиката²⁰, при што овој избор е спроведен по донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет. Со тоа, дел од составот на Советот е обновен во согласност со новите законски правила, додека друг ќе биде пополнет со стариот закон.

Иако дел од составот на Судскиот совет беше обновен во согласност со новата законска рамка, изборната постапка за член од редот на судиите се спроведува согласно претходниот закон, поради тоа што беше започната пред стапувањето во сила на новите правила. Ова создава преоден, хибриден модел на примена, при што не може да се констатира целосна и конзистентна имплементација на реформскиот чекор. Оттаму, мерката се оценува со **3 – делумно исполнето**, што укажува на напредок со ограничена системска кохерентност.

Чекор: Судии и обвинители во дисциплинска постапка имаат целосни гаранции за правично судење

Унапредувањето на дисциплинската рамка за судиите и јавните обвинители претставува суштински елемент за зајакнување на независноста, интегритетот и одговорноста на правосудството. Очекувањето беше дека законските измени ќе обезбедат јасни процесни гаранции за правично судење, усогласени со член 6 од Европската конвенција за човекови права и релевантната пракса на ЕСЧП, вклучително и право на јавна расправа, право на одбрана, двостепеност на постапката и ефективни правни лекови.

До декември 2025 година, донесен е новиот Закон за Судскиот совет, со кој се воведуваат засилени стандарди и појасни процесни гаранции во дисциплинските постапки против судиите.

Паралелно со тоа, истите принципи и стандарди се вметнати и во новиот предлог-закон за Советот на јавни обвинители, кој предвидува слична структура и гаранции во дисциплинските постапки против јавните обвинители. Сепак, до крајот на извештајниот период, овој закон не е усвоен од Собранието.

Иако е воспоставена подобрена законска рамка за дисциплинските постапки во судството, нејзината практична имплементација сè уште не може да се оцени. Кај обвинителството, имплементацијата е условена од донесувањето и стапувањето во сила на новиот закон. Со донесувањето на новиот Закон за

19 Оглас за член на Судски совет, достапен на: <https://sud.mk/wps/portal/ssrm/>

20 <https://sud.mk/wps/portal/ssrm/>

Судскиот совет се воспоставуваат засилени процесни гаранции во дисциплинските постапки против судиите, усогласени со европските стандарди. Сепак, кај јавните обвинители законската рамка сè уште не е финализирана, а практичната примена на новите правила во судството останува да се потврди преку конкретни случаи. Во вакви околности, реформскиот чекор се оценува со **3 – делумно исполнето**, односно одреден степен на нормативна усогласеност со сè уште нецелосна функционална имплементација.

Чекор: Донесен нов Закон за Судскиот совет согласно TAIEH и Венецијанска комисија

Овој реформски чекор беше идентификуван како клучен предуслов за успешна имплементација на останатите мерки во областа на судските реформи. Очекувањето беше новиот Закон за Судскиот совет суштински да ги адресира долгогодишните структурни слабости поврзани со составот, начинот на избор, одговорноста и транспарентноста на Советот, во согласност со препораките од TAIEH експертските мисии и мислењата на Венецијанската комисија. Посебен акцент беше ставен на јакнење на јавноста, отчетноста и процесните гаранции, како и на намалување на ризиците од политичко и корпоративно влијание.

Овој чекор иако првично предвиден со рок до јуни 2025 беше ставен во грејс период до јуни 2025, но беше донесен на 29 декември 2025 година. Со што формално се исполнува овој реформски чекор. Законските измени воведуваат значајни новини во однос на транспарентноста и отчетноста на Советот.

Според новата законска рамка, се воведува јавност во постапката за разрешување на претседателот на Судскиот совет, што претставува суштинско унапредување во однос на претходната пракса. Дополнително, критериумите за избор на „истакнат правник“ се прецизирани, со цел да се намали дискрецијата и да се обезбеди повисок степен на професионален и етички интегритет на кандидатите.

Новина претставува и воведувањето на јавни расправи при изборот на не-судските членови на Советот, што се очекува да придонесе за зголемен јавен увид, транспарентност и доверба во процесот на избор.

Законот предвидува посилни и појасни критериуми за избор, одговорност и разрешување на судските членови на Судскиот совет, како и прецизирање на постапките за нивна дисциплинска одговорност. Значајно е што дисциплинската рамка повеќе не се однесува исклучиво на судиите, туку и на самите членови на Советот, со што се зајакнува принципот на отчетност внатре во институцијата.

Дополнително, воспоставена е обврска одлуките за избор и оценка на одговорноста на судиите да бидат јасно образложени и индивидуализирани, што директно одговара на забелешките на Венецијанската комисија во однос на недоволната аргументација и транспарентност во одлучувањето. Законот, исто така, предвидува рокови за водење на дисциплинските постапки, како и дефинирана постапка за жалби против одлуките на Судскиот совет.

Сепак практичната имплементација на одредбите е сè уште во почетна фаза. Реалниот реформски ефект ќе зависи од практичната примена на новите законски решенија. Во следниот ex-ante циклус, неопходно е фокусот да се стави на следење на имплементацијата на законот во практика, особено во делот на јавноста на постапките, квалитетот на образложувањата на одлуките, примената на дисциплинската одговорност на членовите на Советот и ефектите врз довербата во судскиот систем. Со донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет на 29 декември 2025 година, во рамките на грејс периодот, се воспостави суштински унапредена рамка за транспарентност, отчетност и дисциплинска

одговорност, во согласност со препораките на TAIEH и Венецијанската комисија. Законските новини – јавност на постапките, појасни критериуми за избор, обврска за индивидуализирани образложенија и рокови за дисциплински постапки – претставуваат системски исчекор. Имајќи предвид дека нормативната рамка е целосно воспоставена, мерката се оценува со **5 – целосно исполнето**, при што понатамошниот фокус треба да биде ставен на нејзината практична имплементација.

4. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА: ЗАКОНОДАВНА РАМКА И ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА

Борбата против корупцијата претставува еден од клучните столбови на владеењето на правото и суштински услов за европска интеграција, економска стабилност и заштита на јавниот интерес. Ефикасноста на системот не зависи исклучиво од постоењето на формално усогласена законодавна рамка, туку и од нејзината доследна и еднаква примена во практика, особено во случаи на висока корупција и злоупотреба на службена положба.

Чекор: Донесен нов Кривичен законик усогласен со правото на ЕУ

Сè уште се очекува донесување на целосно новиот Кривичен законик (КЗ), кој треба да биде усогласен со правото на ЕУ и да ги надмине штетните последици од измените во 2023 година. Како привремено решение, предложени се измени на КЗ²¹ со цел усогласување со Одлуката на Уставниот суд од 12 февруари 2025 година.²² Сепак, предложените измени од група пратеници не претставуваат целосно враќање на решенијата кои важеа пред 2023 година. Дополнително, тие се поднесени без спроведување јавни консултации и паралелно со најавените работни групи, што ја намалува довербата во процесот и во квалитетот на предложените решенија. Токму ваквиот начин на донесување на измените беше една од основите за поведување постапка пред Уставниот суд, кој, покрај материјалната содржина, го ценеше и формалниот аспект на законодавната постапка.

Во вакви околности, реформскиот чекор не може да се смета за суштински исполнет и се оценува со **2 недоволно исполнето**, што укажува на започната, но недоволна и неконсолидирана законодавна активност.

Чекор: Донесен нов Закон за кривична постапка усогласен со правото на ЕУ

Реформскиот чекор предвидува донесување нов Закон за кривична постапка усогласен со правото на Европската Унија, со цел модернизација на кривично-процесната рамка, зајакнување на гаранциите за правично судење и подобрување на ефикасноста на постапките. Според достапните информации, во Министерството за правда е формирана работна група која работи на подготовка на предлог-текстот. Сепак, до крајот на извештајниот период не се објавени нацрт-решенија, не се спроведени јавни консултации, ниту се достапни информации за степенот на усогласување со релевантното право на ЕУ.

Отсуството на видливи законодавни резултати и транспарентен процес не дозволува да се констатира суштински напредок во однос на оваа мерка. Иако постои формална активност во рамки на Министерството, реформскиот чекор останува во рана иницијативна фаза и се оценува со **1 - неисполнето**, што укажува на ограничен напредок без мерливи ефекти во практика.

21 <https://www.sobranie.mk/preview?id=68e9bbd9-e301-4d57-8ef7-a0053ee3f754&url=https://sp.sobranie.mk/sites/2023/materials/639011844919382207/Documents/639015852426442423.docx&method=GetDocumentContent>

22 Решение на Уставен суд, У.бр.162/2023 и У.бр.163/2023, Достапно на: <https://ustavensud.mk/archives/32424>

5. БОРБА ПРОТИВ ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ

Реформите во под-областа **организиран криминал** се насочени кон воспоставување стратешки и координиран пристап. Централно место во овој дел има донесувањето и спроведувањето на националната стратегија и акцискиот план, кои треба да обезбедат јасна распределба на надлежностите, подобрена меѓу институционална соработка и зајакнати капацитети за истрага и гонење.

Чекор: Донесени измени на Законот за оружје усогласени со класификацијата на ЕУ

Овој реформски чекор има за цел усогласување на националната регулатива со европската класификација на огнено оружје, во согласност со релевантното законодавство на Европската Унија, како предуслов за подобрена контрола, следливост и спречување на нелегалната трговија со оружје. Усогласувањето со ЕУ стандардите претставува значаен елемент од пошироката стратегија за борба против организираниот криминал, особено во делот на транснационалната соработка и управувањето со ризиците поврзани со нелегалниот промет на оружје.

Во анализираниот период, Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за оружје е објавен на платформата ЕНЕР на 28 октомври 2025 година, при што ажурирана верзија е поставена еден месец подоцна. Овој чекор укажува на формално отпочнување на законодавната постапка и обезбедување одредено ниво на транспарентност преку јавна достапност на текстот. Сепак, до крајот на извештајниот период законските измени не поминаа во Собранието. Оттаму, може да се оцени дека мерката бележи иницијален нормативен напредок, но не и завршена законодавна и институционална реализација, поради што се оценува со **2 – недоволно имплементирано**.

6. ПОВРАТ НА ИМОТ И УПРАВУВАЊЕ СО КОНФИСКУВАНИ СРЕДСТВА

Чекор: Пополнети сите отворени работни места во Агенцијата за управување со одземен имот

Овој реформски чекор има за цел целосно кадровско екипирање на Агенцијата за управување со одземен имот, како клучен предуслов за ефикасно, транспарентно и одговорно управување со конфискувани средства. Зајакнувањето на човечките ресурси во оваа институција е директно поврзано со способноста на државата да обезбеди одржлив финансиски ефект од конфискацијата, да спречи девалвација на одземениот имот и да ја зголеми довербата во системот на кривично-правна правда.

Во анализираниот период е забележан одреден напредок во насока на пополнување на дел од отворените работни места, што укажува на институционална свесност за потребата од кадровско зајакнување. Сепак, не се достапни прецизни податоци за вкупниот број систематизирани позиции, бројот на реално пополнети работни места, ниту за динамиката на вработувањата. Отсуството на квантитативни показатели не дозволува да се утврди дали сите предвидени позиции се целосно пополнети, како што предвидува реформскиот чекор.

Оттука, иако постои видлив институционален напредок, не може да се потврди целосна исполнетост на мерката. Со оглед на тоа што е постигнат делумен ефект, но без проверливи докази за комплетно кадровско екипирање, мерката може да се оцени со **3 – делумно исполнето**, што укажува на умерен напредок со потреба од дополнителна транспарентност и верификација во наредниот извештаен циклус.

7. Заклучок

Анализата на реформските чекори во областа Темелни права и владеење на правото покажува изразена нерамномерност помеѓу нормативниот напредок и функционалната имплементација. Иако во поединечни сегменти е постигнат значаен законодавен исчекор – особено со донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет, во најголемиот дел од чекорите доминираат недовршени законодавни постапки, одложена имплементација или отсуство на мерливи институционални ефекти.

Во под-областа демократија и изборни реформи, отсуството на нов, систематски ревидиран Изборен законик претставува суштински недостаток, со директни импликации врз изборниот интегритет и довербата во демократските процеси. Во сегментот на независно судство, состојбата е особено загрижувачка во делот на кадровската пополнетост и финансиската автономија, каде што индикаторите укажуваат на структурни слабости и недостиг на фискална поддршка. Истовремено, дел од реформите во обвинителството и кривичното законодавство остануваат во фаза на подготовка или незавршена законодавна постапка, без реална примена во практика. Во областа на борбата против корупцијата и организираниот криминал е евидентиран иницијален нормативен напредок, но без финална институционална реализација или потврдени ефекти. Слично, во сегментот на управување со конфискуван имот, постои делумен институционален напредок, но без доволно докази за целосна функционална екипираност.

Ако се земе предвид целокупната слика, може да се констатира дека само еден чекор е целосно исполнет, дел, поточно 4 чекори се делумно реализирани, додека значителен дел, вкупно 8 чекори остануваат неисполнети. Ова упатува на **ниско и недоволно ниво** на суштинска имплементација во анализираниот период и просечна **оценка 2**. Имајќи го предвид степенот на реална и проверлива имплементација од предвидените приближно **59,9 милиони евра**, државата може да се надева на исплата од само 6,4 милиони евра. Останатите приближно 53 милиони евра остануваат во грејс период и имаат се поголем ризик од трајно губење.

Клучниот предизвик во следниот период не е само донесување нови законски решенија, туку обезбедување нивна практична примена, институционална конзистентност и мерливи резултати во практика. Без функционален ефект во кадровската стабилност, финансиската автономија, дисциплинската отчетност и изборниот интегритет реформите во оваа област ќе останат формални, а не трансформативни.

