



ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

***НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА
ИНТЕГРАЦИЈА
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО
ЕВРОПСКАТА УНИЈА***

Скопје, септември 2004 година



**И Сонцето е звезда - Македонија во ЕУ
The Sun, too, is a star - Macedonia in the EU**

**Содржина:**

РЕЗИМЕ	5
1. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА	20
2. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА	22
2.1. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПРОШИРУВАЊЕТО	22
2.2. ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ	24
2.2.1. <i>Развој на односите меѓу Република Македонија и Европската Унија</i>	25
2.2.2. <i>Апликација на Република Македонија за членство во Европската унија</i>	28
2.3. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ	29
2.3.1. <i>Критериуми за членство во Европската унија</i>	29
2.3.1.1. Политички критериум	30
2.3.1.2. Економски критериум	32
2.3.1.3. Способност за усвојување на <i>acquis</i>	34
2.4. РАМКОВЕН ДОГОВОР (ОХРИДСКИ ДОГОВОР)	35
2.4.1. <i>Цели</i>	35
2.4.2. <i>Спроведување на Рамковниот договор</i>	37
2.5. РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА	39
2.6. ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА	42
2.6.1. <i>Заедничка безбедносна и одбранбена политика</i>	46
3. ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН ДЕЛ	48
ВОВЕД	48
3.1. ОПШТА ЕКОНОМСКА РАМКА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА КОН ЕУ	49
3.2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ЕКОНОМСКИОТ И СОЦИЈАЛЕН ДЕЛ	52
3.3. МАКРОЕКОНОМСКА РАМКА	55
3.4. МЕРКИ НА МИКРОЕКОНОМСКАТА ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНИТЕ РЕФОРМИ	56
3.4.1. <i>Создавање услови за забрзување на економскиот развој и пораст на вработувањето</i>	56
3.4.2. <i>Обезбедување соодветна и таргетирана заштита за елиминација на негативните социјални последици од транзицијата</i>	71
3.5. МАКРОЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА	73
3.5.1. <i>Преглед на досегашни економски текови</i>	73
3.5.2. <i>Монетарна политика</i>	75
3.5.3. <i>Фискална политика</i>	77
3.5.4. <i>Политика на доход</i>	82
3.5.5. <i>Надворешно-трговска политика и странски инвестиции</i>	83
3.6. СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ ЗА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПАЗАРНАТА ЕКОНОМИЈА	91
3.6.1. <i>Либерализација на цените и политика на конкуренција</i>	91
3.6.2. <i>Реформа на деловниот сектор (претпријатијата)</i>	94
3.6.3. <i>Буџетски и даночни реформи</i>	106
3.6.4. <i>Реформи на финансискиот систем</i>	111
3.6.5. <i>Реформи на јавниот сектор</i>	117
3.6.5.1. <i>Реформи на јавните комунални дејности</i>	117
3.6.6. <i>Инфраструктура</i>	119
3.6.7. <i>Транспорт</i>	122
3.6.8. <i>Телекомуникации</i>	123
3.6.9. <i>Енергетика</i>	124
3.6.10. <i>Систем за социјална заштита и осигурување</i>	128
3.6.11. <i>Човечки ресурси и пазар на работна сила</i>	136
3.6.12. <i>Културна политика</i>	142
3.6.13. <i>Научно-истражувачка дејност и технолошки развој</i>	143
3.6.14. <i>Земјоделие</i>	145
3.6.15. <i>Заштита на животната средина</i>	148



3.6.16.	Регионален, локален и просторен развој.....	154
3.6.17.	Статистика.....	156
4.	ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	158
	ВОВЕД	158
4.1	ПОСТОЈНИОТ ПРАВЕН ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	159
4.2	ПОЈДОВНИ ОСНОВИ И ЦЕЛИ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	159
4.3	МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ.....	160
4.4	ПРОЦЕДУРАЛНИ АСПЕКТИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО.....	161
4.5	ПРОГРАМА ЗА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ	162
4.6	ОРГАНИЗАЦИЈА НА ПРОЦЕСОТ НА ПРЕВОД НА ЕВРОПСКИТЕ ПРАВНИ ПРОЦЕСИ	162
4.7	ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА ЗА ВОДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ 163	
4.8	ДОСЕГАШНИ РЕЗУЛТАТИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ДОМАШНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ.....	163
4.9	ИДНИ НАСОКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО	163
5.	ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ.....	166
	ВОВЕД	166
5.1.	ИНСТИТУЦИИ ВО ОБЛАСТА НА ПРАВДАТА.....	168
5.1.1.	Судство.....	168
5.1.1.1.	Унапредување на човечките ресурси	172
5.1.1.2.	Унапредување на системот на финансирање на судството	173
5.1.1.3.	Зајакнување на информатичката поддршка во судството	173
5.1.1.4.	Транспарентност и пристап на јавноста до судскиот процес.....	173
5.1.2.	ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ ВО СИСТЕМОТ НА ПРАВДАТА	173
5.1.2.1.	Јавно обвинителство	173
5.1.2.2.	Адвокатура.....	175
5.1.3.	Извршување на санкциите	176
5.2.	СУДСКА СОРАБОТКА ВО ГРАЃАНСКА И КРИВИЧНА МАТЕРИЈА	177
5.2.1.	Судска соработка во граѓанската материја.....	177
5.2.2.	Судска соработка во кривичната материја	178
5.3.	РЕФОРМИ ВО ОБЛАСТА НА ВНАТРЕШНИТЕ РАБОТИ	179
5.3.1.	Реформа на полицијата.....	181
5.4.	ЗАШТИТА НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ	183
5.5.	ПОЛИЦИСКА И ЦАРИНСКА СОРАБОТКА.....	184
5.5.1.	Полициска соработка.....	184
5.5.2.	Царинска соработка.....	185
5.6.	СУЗБИВАЊЕ НА ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈАТА	186
5.6.1.	Борба против организираниот криминал.....	186
5.6.2.	Спречување и сузбивање на корупцијата.....	190
5.6.3.	Борба против тероризмот	191
5.7.	ПОЛИТИКА НА ВИЗА, АЗИЛ, ИМИГРАЦИЈА И ДРУГИ ПОЛИТИКИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛИЦА	192
5.7.1.	Визна политика	194
5.7.2.	Азил.....	195
5.7.3.	Миграција.....	197
5.7.4.	Интегрирано гранично управување.....	198
6.	РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	202
	ВОВЕД	202



6.1.1.	Досегашен напредок во реформата на јавната администрација.....	203
6.2.	ПРИОРИТЕТНИ ПРАШАЊА НА РЕФОРМАТА.....	204
6.2.1.	Концепт и оптимизација.....	204
6.2.2.	Јакнење на капацитетот за стратешко планирање, креирање, координација и имплементација на политиката.....	205
6.2.3.	Имплементација на начелото на правична и соодветна застапеност на припадниците на заедниците во јавната администрација.....	206
6.2.4.	Унапредување на раководењето во администрацијата и системот на управување на човековите ресурси.....	207
6.2.5.	Заштита на правата на граѓаните, транспарентност и однос со цивилниот сектор	208
6.2.6.	Јавната администрација и децентрализацијата.....	209
6.2.7.	Преструктурирање на јавните финансии.....	211
6.2.8.	Е-Влада.....	212
6.3.	Пристапот кон институционална надградба за приспособување кон ЕУ.....	212
6.3.1.	Изградба на институции за имплементација на <i>acquis</i>	212

7. ИНФОРМИРАЊЕ НА МАКЕДОНСКАТА ЈАВНОСТ ЗА ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....214

ВОВЕД214

7.1.	КОНТЕКСТ.....	214
7.2.	ПРИНЦИПИ И ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈА ЗА ИНФОРМИРАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА НА ПРОЦЕСОТ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА ВО РМ.....	215
7.3.	ПОРАКИ.....	215
7.4.	ЦЕЛНИ ГРУПИ.....	216
7.5.	СРЕДСТВА ЗА КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	217
7.6.	СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ.....	217
7.7.	СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОГРАМАТА.....	218
7.8.	ОЧЕКУВАЊА И ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА.....	218

8. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....219

ВОВЕД219

8.1.	ПОДОВНИ ОСНОВИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА.....	219
8.2.	НАЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА.....	220
8.2.1.	Имплементација.....	220
8.2.2.	Задачи и надлежности на националните институции.....	220
8.2.3.	Меѓу-министерска координација.....	225
8.2.4.	Институционален капацитет – надградба и зајакнување.....	226
8.2.5.	Воспоставување на обединета информатичка инфраструктура.....	228



РЕЗИМЕ

1. Стратегијата за интеграција на Република Македонија во ЕУ ги поставува основните цели, насоки и приоритети на процесот на стекнување на членство во ЕУ.

Република Македонија го предаде своето барање за членство во Европската унија на 22 март 2004 година. Со тоа е потврдена стратешката определба за пристапување во ЕУ, декларирана од нејзиното осамостојување како независна држава и во континуитет силно поддржувана од политичките субјекти и граѓаните.

Стремежот да стане членка на ЕУ е поткрепен од фактот дека Република Македонија:

- е европска држава, која историски, културно и цивилизациски и припаѓа на Европа;
- со своето зачленување во ЕУ ќе придонесе за ширење на просторот на мир и стабилност на континентот;
- со нејзиниот воспоставен систем на демократски вредности го почитува системот на вредности врз кои се заснова Европската унија;
- огромното мнозинство македонски граѓани го поддржува пристапувањето на Република Македонија кон ЕУ, за што постои и политички консензус.

Цел на Република Македонија е на краткорочен план да се стекне со статус кандидат за членство во ЕУ и да отпочне преговори за членство.

Членството на Република Македонија во Европска унија е нејзин стратешки интерес. Како релативно мала земја во развој, без излез на море, Република Македонија е упатена на отвореност, соработка и поврзување со соседните земји, со земјите на поблискиот и поширокиот регион. И од политички и од економски аспект, за Република Македонија е суштествен интерес да го јакне поврзувањето и партнерството, врз основа на заемни интереси. Истовремено, стабилноста и просперитетот на Република Македонија, како крстосница во Југоисточна Европа се од големо значење за Европската унија.

Како мултиетничка заедница, Република Македонија својата перспектива ја наоѓа во јакнењето на едно отворено демократско цивилно општество, кое не може да остане затворено во сопствените тесни граници. Оттаму идеите на “единство во различноста”, на социјална вклученост и на се посилна меѓусебна поврзаност во рамките на Европската унија се цели кои се својствени на македонското општество и кои ги споделува Република Македонија.

Основната корист од членството во Европската унија би биле:

- Општ економски и социјален развој стимулиран со стабилното политичко и економско опкружување,
- Зголемена национална безбедност низ заедничкиот механизам на надворешна и безбедносна политика,
- Можност да се учествува во донесувањето на клучните одлуки за иднината на Европа и светот,
- Достапност и отворен единствен европски пазар, еден од најголемите и најмоќни пазари на светот,
- Предвидливост на деловните активности и намалување на ризикот,
- Можност монетарната унија да придонесе за нов развоен импулс,
- Зголемување на трговијата, следење на правилата за конкуренција како мотивирачки фактор,
- Воведување нови технологии, нови производи, европски технички стандарди,



- Нови можности за вработување на македонските граѓани, подигнување на нивото на животниот стандард на демократските и економски развиени земји членки на Европската унија.

2. Република Македонија го оствари своето право на самоопределување, по одржаниот референдум на 8 септември 1991 година, стекнувајќи ја, единствена од поранешните членки на југословенската федерација, својата независност по мирен пат во процесот на распаѓањето на поранешна Југославија. Во целиот период по осамостојувањето, Република Македонија во континуитет одржува и развива конструктивни односи со сите земји од поранешна Југославија и со сите свои соседи, успевајќи да ги разреши наметнатите спорови по мирен пат, доследно опстојувајќи на принципот на дијалог и успевајќи да остане настрана од разрушувачкиот конфликт. Истовремено, Република Македонија имаше конструктивен однос во текот на разрешувањето на кризата на поранешна Југославија, особено во текот на бегалската криза од Косово во 1999 година, кога прими над 350.000 бегалци. Ваквиот македонски пристап претставува единствен прилог и пример во регионот, а Република Македонија е постојано одговорен партнер на ЕУ и меѓународната заедница во настојувањето регионот на Југоисточна Европа да ги пресретне предизвиците на демократска трансформација и цврсто да се постави на курсот кон ЕУ.

Процесот на приближување на Република Македонија кон ЕУ непосредно по осамостојувањето, за разлика од повеќето нови демократии во Централна, Источна и Југоисточна Европа беше забавен, поради задоцнетото признавање на Република Македонија како независна држава (во 1993 година). Ова беше резултат на наметнатиот спор со името на државата и покрај фактот што Бадинтеровата комисија формирана од ЕУ ја декларираше својата позиција дека Република Македонија ги исполнува сите услови за признавање како самостојна држава. Дипломатските односи со ЕУ беа воспоставени во 1995 година, по што следеше склучувањето на Спогодба за соработка. Зачленувањето на Република Македонија во ФАРЕ во 1996 година овозможи позначаен поттик на процесите кон водеа кон натамошно приближување кон Унијата. Со воведувањето на регионалниот пристап од страна на ЕУ кон земјите на Западен Балкан во 1997 година и процесот на стабилизација и асоцијација во 1999 година беше определена рамката на ЕУ и за натамошните односи со Република Македонија. Република Македонија беше *прва држава од регионот со која ЕУ склучи Спогодба за стабилизација и асоцијација во 2001 година*, која влезе во сила на 1 април 2004 година, повторно како прва спогодба од ваков вид која влегува во сила. Спогодбата ја поставува рамката за соработката меѓу ЕУ и Република Македонија и овозможува постепено усогласување на соодветните политики, законодавство и институции во Република Македонија кон вредностите и стандардите Унијата. Истовремено, со посебна регулатива ЕУ во 2000 година обезбеди преференцијален третман на производите од Република Македонија на Единствениот европски пазар, со цел да му се овозможи постепено приспособување на македонското стопанство кон барањата и стандардите на европскиот пазар.

На Европскиот совет во Феира 2000 година ЕУ заведе јасен став дека иднината на земјите од регионот е во Европската унија. Со Солунската агенда “Западен Балкан: кон Европска интеграција” од 2003 година се потврди европската перспектива за овие земји и се збогати процесот на стабилизација и асоцијација со нови инструменти: Европското партнерство, достапност на програмите на Заедницата, ТАИЕХ и твининг. Република Македонија со свој проактивен однос и програмирано утврдување на приоритетите ќе ги исползува овие инструменти во процесот на интеграција во ЕУ. Ваквиот пристап ќе биде и во насока на подготовка за преговори за членство.



Во подготовката за членство во Европската унија, Република Македонија ги насочува своите реформи кон целосно исполнување на условите за членство дефинирани на Европскиот совет во Копенхаген 1993 година.

* * *

Република Македонија воспостави систем на парламентарна демократија со Уставот од 1991 година, а длабоките политички реформи, засновани врз принципот на поделба на власта се одвиваат континуирано, паралелно со трансформацијата во систем на пазарна економија.

Во натамошниот развој на политичкиот систем во Република Македонија, внимание ќе се посвети на зајакнувањето и ефикасноста на механизмите за рамнотежа меѓу носителите на одделните гранки на власта. Истовремено, ќе се зајакнува влијанието на независните тела, како и остварувањето на синергија со цивилниот сектор.

Република Македонија, која е членка на Советот на Европа од 1995 година, ги има ратификувано најважните меѓународни инструменти од областа на човековите права, кои се дел од нејзиниот внатрешен правен поредок. Напоредно со следењето на развојот на меѓународните стандарди во оваа област преку ратификација на соодветните конвенции, акцентот ќе биде ставен на развојот на механизмите за почитување и заштита на човековите права и слободи и на мониторинг на имплементацијата.

Досега најголем предизвик за македонската демократија беше развивањето на концепт на правата на малцинствата, имајќи го предвид етничкиот состав на нејзиното население, како и сложениот регионален контекст по распадот на поранешна Југославија. Со Рамковниот договор се надмина етничкиот конфликт во 2001 година и се гарантира територијалниот интегритет на Република Македонија. Рамковната спогодба гарантира воведување партиципативни механизми на донесување на одлуките за прашањата кои ги засегаат идентитетот на заедниците, соодветна и правична застапеност на припадниците, кои не се во мнозинство во јавната администрација, висок степен на децентрализација, унапредување на службената употреба на јазиците и писмата на заедниците, како и на симболите на заедниците, високо образование на јазикот на заедниците со над 20% од населението. Рамковниот договор беше основа на значајни измени на уставниот поредок на Република Македонија во 2001 година, насочени кон повисок степен на вклучености на сите граѓани особено Албанците, како заедница со над 20% од населението на Република Македонија.

Рамковниот договор е врвен политички приоритет за Република Македонија, кој се спроведува согласно Планот за имплементација на Рамковниот договор донесен во 2003 година.

* * *

Република Македонија доследно ќе ја продолжи политиката на развивање на регионалната соработка – преку создавање услови за се поинтензивно економско поврзување, јакнење на политичката соработка и соработката во сите други сектори, особено заедничките проекти во рамките на интеграцијата на земјите од регионот во ЕУ.

* * *

Преку континуиран политички дијалог, преку телата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, регионалната соработка и други активности на надворешната и безбедносната политика, Република Македонија ќе обезбедува континуирано приближување и усогласување



на своите надворешно-политички и безбедносни активности со заедничката безбедносна и надворешна политика на Унијата.

3. Процесот на транзиција во Република Македонија во периодот од нејзиното осамостојување се одвиваше во отежнати околности – губењето на традиционалните пазари во поранешна Југославија, раскинувањето на производствените и трговските врски, ембаргото кон СРЈ, ембаргото од страна на Грција, бегалската криза во 1999 година, внатрешната интересничка криза во 2001 година беа факторите кои значително ги усложнија и онака тешките транзициски предизвици. Реалниот БДП во периодот 1992-1995 година бележеше кумулативно опаѓање од 20%, а индустриското производство опадна за 42%. И покрај фактот што од 1996 година (со исклучок на 2001 година) Република Македонија е забележан умерен раст на БДП, Република Македонија и по 13 години транзиција го нема достигнато нивото на развој коешто го имаше во 1990 година, пред нејзиното осамостојување.

Меѓутоа, наспроти неповолните екстерни влијанија Република Македонија успеа да ги одржи и континуирано да ги имплементира приоритетите на својата политика, да обезбеди макроекономска стабилност и да ги спроведува тешките реформи.

3.1. Основна рамка на **економско-социјалниот дел на Стратегијата** е постигнување на конзистентност на економските политики и цврсто поврзување на реформските процеси со целите на пристапување во ЕУ. Скелетот на Стратегијата за интеграција на Република Македонија во ЕУ го сочинуваат следниве компоненти:

- 1) одржување на макроекономската стабилност
- 2) создавање услови за забрзување на економскиот растеж и порастот на вработеноста
- 3) обезбедување на соодветна таргетирана социјална заштита за намалување на социјалните последици на транзицијата
- 4) намалување на имплементациониот јаз.

3.1.1. Транзицијата во Република Македонија се одликува со постигната цврста *макроекономска стабилност*. До 1995 година беше успешно спроведена програмата за економска стабилизација која резултираше со намалување на инфлацијата и оттогаш таа е континуирано одржувана на ниско ниво. Основните макроекономски предвидувања на среднорочен план се движат во следниве рамки: раст на БДП од 4-5% годишно, инфлација од 2,5% буџетски дефицит понизок од 1% и дефицит на тековна сметка на платниот биланс од 0,8%. Приоритетни цели на макро-економската политика и натаму остануваат одржувањето макроекономската стабилност, стабилизација на буџетскиот дефицит на одржливо ниво (во рамките на критериумите од Мастрихт) и креирањето на поволно опкружување за намалување на каматните стапки.

3.1.2. Во целиот транзиционен период *монетарната политика* е рестриктивна со врзување на девизниот курс на денарот со германската марка (еврото) и ценовна стабилност. Народната банка на Македонија е воспоставена како независна централна банка. Монетарната политика ќе продолжи со курсот на одржување на макроекономската стабилност, но истовремено таа ќе стане почувствителна на потребата за зголемување на конкурентноста на македонската економија. Либерализацијата на капиталните текови ќе се одвива во фази согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација. *Фискалната политика* се формулира во функција на одржување на макроекономската стабилност, но таа поцврсто ќе се насочува кон поттикнување на економскиот раст.



3.2. Макроекономската стабилност сама по себе не е доволна за одржлив економски раст. Оттаму, приоритет се *политиките на забрзување на економскиот растеж и структурните реформи насочени кон зајакнување на конкурентноста и пораст на вработувањето*. Притоа, *клучно е забрзувањето на структурните и институционалните реформи и подобрувањето на деловното опкружување*, кое ќе овозможи експанзија на приватниот сектор како главен двигател на идниот развој.

3.2.1. Од самиот почеток на транзицијата спроведувана е политика на *надворешно-економско отворање и либерализација*, што резултираше со континуирано намалување на царинските стапки и прифаќање на хармонизираниот царински ситем. Во 2003 година Република Македонија стана членка на СТО. Отстранети се квантитативните ограничувања на увозот, а дозволите за одреден број производи се издаваат врз принципот “прв дојден - прв услужен”. Република Македонија, која е еден од промоторите на создавањето на зона на слободна трговија во Југоисточна Европа, има склучено договори за слободна трговија со сите земји од Југоисточна Европа, со ЕФТА, со Украина и со Турција, а во тек е постапката за нејзино приклучување кон ЦЕФТА. Половина од македонската трговска размена е со Европската унија, една третина - со земјите од поранешна Југославија. Меѓутоа, трговскиот биланс бележи континуиран дефицит, а структурата на македонскиот извоз укажува на недоволното ниво на конкурентност на македонската економија со релативно ниски цени на производи и висок процент на учество на евтин домашен труд. *Надворешно-трговската политика на Република Македонија се потпира врз зголемување на учеството на надворешната трговија со стоки и услуги во БДП, подобрување на состојбата со платниот биланс и стимулирање на приливот на СДИ*. Во овој контекст, натаму ќе се рафинира регулаторната рамка за стимулирање на надворешната трговија и СДИ и таа ќе се усогласува со стандардите на ЕУ и барањата на СТО. Притоа, регионалната економска соработка континуирано ќе се зајакнува. *Суштествено е зајакнувањето на постоечките и создавање нови конкурентни предности базирани врз технолошка модернизација на економијата и унапредување на квалитетот на образованието, вештините за раководење и организација*.

3.2.2. Најголем дел од досегашните странски директни инвестиции во Република Македонија и покрај гарантираните поволности, се од приватизациски карактер, а недостасуваат *green-field* инвестиции. Акцентот на *политиката на поттикнувањето на инвестициите* ќе биде на унапредувањето на деловното опкружување, што е утврдено со посебна програма за поттикнување на инвестициите, за чија имплементација е задолжена Агенцијата за поттикнување на инвестициите. Покрај активностите за инвестициона промоција, се предвидени и мерки за извозна промоција.

3.2.3. Ценовната либерализација ќе се одвива паралелно со заштитата на конкуренцијата. Ќе продолжи изградувањето на транспарентни и регулаторни и институционални механизми за *заштита на конкуренцијата*, врз основа на веќе поставената законска и подзаконска рамка (антимонополско законодавство, законодавство за државна помош).

3.2.4. Развојот на *приватниот деловен сектор* во Република Македонија го карактеризира приватизациониот процес и развојот на малите и средни претпријатија. Приватизацијата е речиси дојдена до својот крај, а постприватизационото реструктурирање се фокусира на унапредување на квалитетот на корпоративното управување и раководењето. Натамошниот развој на деловниот сектор ќе се потпира врз а) создавање стабилна и предвидлива институционална средина, б) хармонизација со законодавството на ЕУ; в) проактивна индустриска политика. Целосното операционализирање на регулаторната рамка за поддршка на пазарната економија, како фактор за развој на приватниот сектор претпоставува и подобрувања на; сметководствените стандарди и нивното спроведување; дефинирање на даночната основа; процедурата за регистрирање на претпријатијата и развој на регулативата за обезбедување на побарувањата. Политиката на поддршка на деловниот сектор се гради



конзистентно на микроекономската политика на ЕУ (“Политика на индустриска конкурентност на ЕУ”, “Лисабонска агенда за економска и социјална обнова на Европа”)

3.2.5. *Унапредувањето на човечкиот капитал* е еден од столбовите на реформските зафати насочени кон зголемување на вработувањето, продуктивноста и конкурентноста на македонската економија. Една насока се реформите на образованието – основното и средното образование, врз основа на принципите на Болоњскиот процес. Другата насока е обезбедување континуирано образование, обука и стручно усовршување во сите полиња. Трета насока е зајакнување на раководните вештини во бизнис секторот и во јавната администрација.

3.2.6 Република Македонија ја прифати Повелбата на ЕУ за мали и средни претпријатија. Имплементацијата на Програмата за *развој на малите и средните претпријатија и поттикнување на претприемништвото* е доверена на Агенцијата за поддршка на претприемништвото. Од друга страна, преку Советот за претприемништво и конкурентност ќе се промовира партнерството меѓу јавниот, приватниот и цивилниот сектор.

3.2.7 Програмите за *унапредување на производствените фактори* се насочени кон унапредување на квалитетот на човечкиот капитал, физичката и административната структура. Во овој контекст, приоритетен е *проектот за развој на информатичко општество*, конзистентно на Плановите на ЕУ eEurope, eEurope+ и SEE-Europe. Натаму, научно-истражувачката и научно-технолошката политика во Македонија се насочува кон развој на комерцијално релевантните технологии, преку поврзување на научно-истражувачкиот со деловниот сектор и зголемена буџетска поддршка на утврдените приоритетни области (одржлив развој, раководење на водните ресурси, енергија, нови материјали, животна средина, информациска и комуникациска технологија, здравство, биотехнологија, производство на висококвалитетна храна и геолошки науки и инженерство). Ова е рамката за учеството во Програмата на Заедницата COST. Во овој контекст е и воспоставувањето на системите за квалитет ISO 9001:2000.

3.2.8. Реформите на заштитата на *правата на интелектуалната сопственост* – индустриската сопственост и авторските права се во поодмината фаза, со високо ниво на усогласеност на законодавството и соодветно поставени институции, при што акцентот во иднина ќе биде на доследната имплементација.

3.2.9. Основен предизвик со кој се соочува *земјоделскиот сектор* е зголемувањето на конкурентноста со цел македонското земјоделство да конкурира на интегрираните регионални пазари на Европската унија и Југоисточна Европа. Реформите на земјоделскиот сектор се концентрираат на зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработката и маркетингот, изградба на соодветни ефективни јавни и приватни институции за поддршка на развој на земјоделството; зајакнување на регулаторната рамка за ветеринарна заштита, фитосанитарни системи и безбедноста на храната; оптимално искористување на ограничените ресурси на земја, шуми и вода на еколошки одржлив начин, како и одржлив рурален развој. Во рамките на ограничените буџетски ресурси, ќе биде извршена реформа на досегашниот систем на директна финансиска поддршка согласно принципите на Заедничката земјоделска политика на ЕУ, а поддршката ќе се фокусира на “зелените мерки”. Вклучување на структурните инструменти на ЕУ во поддршка на македонскиот земјоделски сектор би овозможиле одржливост на реформите и приспособување кон барањата на единствениот пазар.

3.2.10. Во рамките на реформите на *јавните финансии*, реформите во сферата на јавните приходи ќе бидат насочени кон создавање услови за обезбедување редовно и навремено финансирање на буџетските расходи, усогласување со регулативата на ЕУ, унапредување на даночното администрирање, приспособување кон фискалната децентрализација, стимулирање на инвестициите и рамномерно и праведно распоредување на даночното оптоварување. Во областа на јавната потрошувачка приоритет е менување на структурата на севкупната буџетска потрошувачка, унапредување на процесот на планирање и зголемување на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста во користењето на јавните



ресурси. Истовремено, понатаму ќе се унапредува трезорскиот систем, како и системот на јавните набавки, врз основа на новото законодавство усогласено со законодавството на ЕУ.

3.2.11. Со *фискалната децентрализација* ќе се овозможи зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа за водење на локалниот развој и остварување на зголемените надлежности на општините.

3.2.12. Реформите во *финансискиот сектор* се насочени кон зајакнување на конкуренцијата во секторот и подобрување на регулативата и надзорот над финансиските институции. Во банкарскиот систем продолжува усогласувањето со Базелските стандарди и регулативата на ЕУ, што значи и натамошна либерализација на работењето на банките. Со Стратегијата за развој на пазарот на државни хартии од вредност се определуваат мерките за развој на примарниот и секундарниот пазар на државни хартии од вредност. Во осигурителната дејност приоритет е натамошното усогласување на законодавството со ЕУ во насока на либерализација на пазарот, привлекување на странски инвестиции, јакнење на конкуренцијата, како и на супервизорската функција.

3.2.13. Мерките за унапредувањето на институционалните аранжмани за *јавните комунални услуги* се концентрираат на воспоставување на комерцијална ориентираност и раководење со јавните претпријатија, со зајакнување на регулаторните системи и тела и јакнење на пазарната конкуренција.

3.2.14. Развојот на *инфраструктурата* се потпира на секторски стратегии соодветни на карактеристиките на одделната област. Меѓутоа, неопходно е во натамошното планирање да се развива стратешкиот интегрален пристап кон инфраструктурните коридори. Транспортната инфраструктура ќе се развива според утврдените приоритети – Коридор 10 и Коридор 8. Во железничкиот сообраќај ќе продолжи реструктурирањето на Македонските железници во насока на зголемување на ефикасноста. Во секторот на телекомуникациите ќе се постигне целосна усогласеност со законодавството на ЕУ согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Во секторот на електричната енергија се реализираат мерките за постепено интегрирање на регионот во европскиот енергетски пазар, врз основа на Атинскиот меморандум. Реструктурирањето на електростопанството се одвива со издвојување на преносот и дистрибуцијата од производството, како и негова постепена приватизација. Генерални насоки во натамошниот развој на енергетскиот сектор се подобрувањето на енергетската ефикасност и поголемо вклучување на обновливите видови енергија во енергетската потрошувачка. Основен проблем во инфраструктурниот развој е расчекорот меѓу потребите и расположивите ресурси, кој ќе се надминува со приоритизација на инвестициите и комбинирање на изворите на финансирање.

3.2.15. *Локалниот економски развој* со заокружувањето на тековниот процес на децентрализација треба да добие нов импулс, заснован врз зголемувањето на капацитетот на општините за креирање на одржлив економски развој преку сопствени приходи. Ќе се пристапи кон усогласување на Номенклатурата за територијалните единици за Македонија (NTES) со Номенклатурата за територијалните единици за статистика (NUTS), како и идентификување на неразвиените региони и регионите со поголеми проблеми во областа на животната средина. Воведувањето на интегрален приод во политиката на регионалниот и локалниот развој ќе биде проследено и со развој на локална мрежа на институции и агенции, како и промоција на партнерството меѓу јавниот и приватниот сектор на локално ниво.

3.2.16. Политиката на *заштита на животната средина* се заснова врз интегративен приод и постепено усогласување со законодавството на ЕУ. Националниот акционен план за животната средина е донесен уште во 1996 година и се подготвува изработката на Вториот национален план во согласност со Шестата акциона програма за животна средина на Европската унија. Еден од најголемите предизвици за политиката на животната средина е остварувањето на оптимален баланс меѓу економската и еколошката ефикасност, при што се предвидува зголемено користење на економските инструменти во функција на заштитата на



животната средина. На локално ниво, во тек е изработката на локални еколошки акциони планови, што претставува законска обврска. Покрај тоа, се подготвува и Националната стратегија за одржлив развој.

3.3. Пазарното реструктурирање на претпријатијата, ликвидацијата на значителен број големи индустриски претпријатија, како и реформите во јавниот сектор придонесоа за раст на *невработеноста* во Република Македонија. Невработеноста во Република Македонија е од структурна природа и затоа мерките за нејзиното намалување се значаен аспект на целината на економската политика.

3.3.1. Политиката за *унапредување на човековите ресурси и пазарот на работна сила* првенствено се концентрира врз политиката на поттикнување на нови работни места. Од друга страна, ќе се поттикнува на постојано инвестирање во човечки капитал преку обезбедување соодветна мрежа на јавно и приватно образование. Отстранувањето на преостанатата институционална нефлексибилност во пазарот на работна сила и социјалната заштита треба да придонесе за поголема мобилност на работната сила, напоредно со мерките за намалувањето на вработувањето во зоната на “сивата економија”. Овие мерки се детално разработени во Националниот акционен план за вработување 2004-2005 година.

3.3.2. Во тек се *реформите на пензискиот систем*, кој ќе се состои од три столба: 1) задолжителен државен пензиски столб; 2) задолжителен приватен пензиски фонд; 3) доброволен приватен пензиски фонд.

3.3.3. Реформите во секторот на *социјалната заштита* се во насока на деинституционализација и децентрализација, со примена на повеќе модели на партнерство меѓу приватниот и јавниот сектор.

* * *

4. *Процесот на приближување на законодавството на Република Македонија со законодавството на ЕУ* се одвива од осамостојувањето на Република Македонија. За периодот до 1996 година е карактеристично приспособување на целината на правниот систем согласно новите категории на Уставот од 1991 година и воведувањето на институтите на пазарната економија. Од потпишувањето на Договорот за соработка со Европската заедница во 1996 година, кој содржеше и клаузула за приближување на законодавството се интензивираше процесот на приближување на законодавството. Согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како приоритет во првата фаза на асоцијација е утврдено усогласувањето на законодавството од областа на внатрешниот пазар. Усогласувањето на законодавството во сферата на внатрешниот пазар (конкуренција, државна помош, јавни набавки, заштита на индустриската и интелектуалната сопственост, заштита на лични податоци и инфраструктура на квалитетот) е во поодмината фаза, со паралелно основање и зајакнување на капацитетот на неопходните институции за имплементација.

4.1. Постепено, од 1996 година се развива и целосната институционална инфраструктура за процесот на приближување на законодавството, инкорпорирана во институционалната инфраструктура за поддршка на процесот на европската интеграција. Поткомитетот за усогласување на законодавството е поддржан со 29 интерминистерски работни групи по скрининг поглавјата на *acquis communautaire*.

4.2. Усогласувањето на законодавството се одвива програмирано, преку Програма за приближување на законодавството, која се донесува годишно и е комплементарна со Програмата за работа на Владата на Република Македонија. Истовремено, е развиена база на податоци со поддршка на процесот на апроксимација. Востановени се процедурални норми за следење на усогласеноста на законодавството и задолжителна изјасва за усогласеност.

4.3. Натомошни насоки во процесот на приближување на законодавството се:



- зајакнување на интегралниот пристап и конзистентноста на процесот на приближување на законодавството со приспособување на националната политика кон политиките на ЕУ;
- унапредување на анализата на економските и социјалните импликации, како и фискалните импликации;
- консултација на сите засегнати субјекти при подготовката на законите;
- одржување на конзистентноста на правниот систем на Република Македонија;
- приспособеност на нормите кон конкретните услови и околности во Република Македонија;
- унапредување на техниката на подготовка на законите во насока на нивна едноставност, разбирливост, пристапност;
- повисок степен на инволвираност на Собранието на Република Македонија;
- зајакнување на надзорот врз спроведувањето на законите.

4.4. Со воведувањето на Европското партнерство, кое ги утврдува приоритетите на процесот на стабилизација и асоцијација, се поставуваат и појасни краткорочни и средорочни цели на процесот на приближување на законодавството. Врз основа на Европското партнерство, Спогодбата за стабилизација и асоцијација, досегашниот напредок во процесот на приближување на законодавството, стекнатото искуство и знаење, во 2005 Република Македонија *ќе пристапи кон подготовка на Програма за усвојување на *acquis communautaire**.

* * *

5.. Пристапот на Република Македонија кон интеграција во областа на **правдата и внатрешните работи** е определен од следниве клучни детерминати:

- Обезбедување систем на стабилни институции кои функционираат во областа на правдата и внатрешните работи и гарантираат поддршка на другите сектори на интеграцијата;
- Приближување на стандардите и правилата неопходни за воспоставување на тесна соработка на соодветните институции од Република Македонија со институциите на ЕУ и земјите членки;
- Формулирањето и имплементација на адекватна политика во областа на движењето на лицата;
- Адекватни и ефикасни мерки во борбата против организираниот криминал и корупцијата;
- Јакнење на регионалната соработка.

5.1. Ефикасното функционирање на *судството* се поставува како еден од приоритетите во севкупниот процес на реформи неопходен за интеграцијата во ЕУ. Иако судството претрпе значителна трансформација, неопходно е интензивирање на реформите, заради следење на севкупниот процес на интеграција, кои ќе бидат детално разработени во *Стратегија за реформа на судството што треба да се донесе до крајот на 2004 година*.

Како приоритетни области за реформа на судството се поставуваат:

- *Јакнење на независноста и непристрасноста на судството*
- *Подобрување на ефикасноста:*
- *Унапредувањето на човечките ресурси*



- финансирање на судскиот систем
- компјутеризација на судството:

5.2.. Со новиот закон за *јавното обвинителство*, усогласен со Препораката (2000)19 на Комитетот на министри на Советот на Европа, се зајакнува самостојноста на овој орган и независноста во однос на извршната власт. Како приоритетни активности се наложуваат: јакнењето на соработката меѓу Јавното обвинителство и полицијата, јакнењето на капацитетите во борбата против организираниот криминал и корупцијата, зајакнувањето на функцијата на Јавниот обвинител во контролата на почитувањето на човековите права во постапката; воведувањето континуирана обука на јавните обвинители во рамките на Национална школа за едукација на судии и јавни обвинители, Унапредувањето на Кодексот на јавните обвинители (во 2004 година), обезбедувањето информатичка поддршка и поврзување со другите релевантни институции; како и јакнење на регионалната соработка и соработката со земјите членки на ЕУ.

5.3. За *развивањето на судската соработка во граѓанска и кривична материја*, неопходно е постојано унапредување на компатибилноста со соодветните норми на ЕУ. Претпоставка за остварување на судската соработка е зајакнувањето на капацитетите во надлежните институции, разработка на соодветни бази на податоци за македонското граѓанско и кривично законодавство и развивање на соработката со соодветните судски мрежи на ниво на ЕУ.

5.4.. Со усвоената Стратегија за реформа на полицијата, како нејзини основни приоритети се поставуваат:

- реорганизација и деконцентрација;
- професионални стандарди, почитување на човекови права;
- јакнење на капацитетите за борба против организираниот криминал и капацитетите за криминално-разузнавачка анализа;
- развој на човечки ресурси: одговорност, мотивација, континуиран систем на едукација – Полициска академија;
- надградување на ИТ системот, воспоставување бази на податоци и нивно управување согласно ЕУ стандарди;
- проактивно дејствување со локалната заедница
- транспарентност

5.5. Утврдени се насоките на реформските зафати во полицијата, формулирани во низата донесени *стратешки документи*, чија имплементација е во тек: Стратегија за реформа на полицијата (2003), Мерки насочени кон конкретна акција против организираниот криминал (2003), Стратегија за интегрирано гранично управување (2003), Акциски план за миграција и азил (2003), Национална програма за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција (2002) и други документи.

5.6.. Краткорочен приоритет е донесувањето на *Законот за заштита на податоците* (2004 година) и основање на Дирекција за заштита на податоците, во согласност со ратификуваната Конвенција на Советот на Европа за заштита на поединци од автоматска обработка на податоци од 1981 година,

5.7.. Цел на Република Македонија на кусорочен план е да воспостави договор за *соработка со ЕВРОПОЛ*, а на долгорочен план – постојано да ја унапредува соработката во повисоки форми на оперативно и стратешко ниво.



5.8 Преземените *реформи во Царината* во насока на усогласување на законодавството и практиката со стандардите на ЕУ, јакнење на транспарентноста, развој на капацитетите, ефикасна соработка со надлежните органи на национално ниво и воспоставување на компатибилен информациона систем се основата за развивање на царинската соработка, особено во насока на спречување на нелегалните прекугранични активности.

5.9. Во постојната законодавната рамка за организираниот криминал начелно се вградени европските стандарди кои произлегуваат од меѓународните договори и препораки и таа претставува солидна основа за воспоставување на ефикасен систем за превенција и репресија на криминалот. Имплементација на Уставниот амандман 17 ќе се обезбеди преку донесување на соодветни закони за следење и попречување на комуникациите и за заштита на сведоци.

5.10. Во зајакнувањето на мерките во борбата против организираниот криминал посебен акцент се става на зајакнувањето на *институционалната поддршка*, особено на специјализираните единици за оваа функција, јакнењето на соработката меѓу сите инволвирани институции (Јавно обвинителство, полиција, Дирекција за спречување на перење пари, Финансиската полиција, Царинска управа, судство), како и на воспоставувањето на единствен систем на размена на информации.

5.11. Преземени се активности кон создавање на соодветна правна рамка за *борба против тероризмот* со имплементација на соодветните меѓународни инструменти, преку усвојување на специјален закон за борба против тероризмот, измените и дополнувањата на постоечкото кривично-правно законодавство и други мерки. Ратификувана е Европската конвенција за борба против тероризмот (Совет на Европа, 1977 година), а во процедура е Конвенцијата на ООН за борба против тероризмот.

5.12. Истовремено, во борбата против организираниот криминал и тероризмот ќе се зајакнува *регионалната соработка*, на билатерален и мултилатерален план, преку воспоставување на договори за соработка, како и развој на мрежи за ефикасна размена на информации и оперативна соработка на соодветните служби во земјите од регионот.

5.13. Поставувањето на *борбата против корупцијата* како еден од приоритетите на Владата кој има поширока општествена поддршка се материјализира преку воспоставување на соодветна правна и институционална рамка. Во 2002 година е донесен Законот за спречување на корупцијата, со измени и дополнувања од 2004 година, кои произлегуваат од досегашните согледувања од практиката. Државната комисија за спречување на корупцијата донесе Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. Наталошните напори во македонското општество против искоренување на корупцијата треба да се одвиваат во неколку насоки:

- Развивање на механизмите на контрола меѓу властите;
- Заокружување на законската рамка и обезбедување соодветна институционалната поддршка за борба против корупцијата
- Лимитирање на дискреционите права во управата;
- Поттикнување на работата на независните тела;
- Јакнење на партнерството со цивилниот сектор;

5.14. Сегашниот момент во Република Македонија се карактеризира со интензивна работа на зајакнување на *политиката на виза, азил, имиграција и друга политики кои се однесуваат на слободното движењето на лицата*, преку стратешко планирање (донесување стратегии и акциски планови) и воспоставување на соодветна регулатива, усогласена со ЕУ. Сите досега донесени стратешки документи укажуваат на критична потреба од јакнење на административните капацитети, обука и итно надминување на сериозниот заостаток во информационите системи и компјутерската поддршка. Подеднакво значајно е воспоставувањето и одржувањето на континуирана меѓуресорската соработка. Паралелно со усогласувањето на



законодавството и примената на стандардите на ЕУ, ќе се развива соработката со ЕУ во оваа област и постепената интеграција во соодветните системи за размена на информации. При идното развивање и спроведување на политиката континуирано ќе се следи развојот на политиките и законодавството во ЕУ кои постојано се збогатуваат и да се врши соодветно усогласување на политиката во Република Македонија, земајќи ги предвид спецификите и интересите на Република Македонија.

5.15. За Република Македонија исклучително значајна определба е *либерализацијата на визниот режим за граѓаните на Република Македонија во ЕУ*. Мерките кои Република Македонија треба да ги преземе за напредок во овој поглед не се исцрпуваат само со посебните мерки од областа на визната политика, туку се однесуваат на целината на политиките во сферата на правдата и внатрешните работи, усогласување на законодавството со ЕУ и негова практична примена. Напоредно со овие мерки, ќе се реализира и проектот за нови патни исправи на граѓаните на Република Македонија, во согласност со европските стандарди.

5.16.. Националниот акционен план за *миграција и азил*, донесен во декември 2002 година и новиот Закон за азил и привремена заштита усогласен со стандардите на ЕУ ги содржат клучните цели, механизми и инструменти за водење на конзистентна политика на Република Македонија во сферата на движењето на лицата, така што акцентот ќе биде на нивната имплементација. Истовремено, Република Македонија ќе го интензивира процесот на склучување на спогодби за реадмисија.

5.17. Доследно ќе се имплементира е *Стратегијата за интегрирано гранично управување* донесена во 2003 година, со која се предвидува до 31.12.2005 година повлекување на Армијата на Република Македонија од одговорностите за гранично управување и дефинирање на транспарентни, јасни постапки со опис на надлежностите и одговорностите на Министерството за внатрешни работи. Процесот на преземање на надлежностите од страна на формираната гранична полиција се одвива според предвидениот план, а Граничната полиција веќе ја презеде контролата над Јужната и Источната граница.

5.18. Натамошното *усогласување на законите* во оваа област со стандардите на ЕУ е неопходно во поглед на надзорот и контролата на границите, како и движењето и престој на странците. Напоредно треба да се обезбеди *координацијата и соработката на национално ниво помеѓу надлежните министерства и другите соодветни институции*. Висок приоритет е и *формирањето на соодветни бази на податоци, како и воспоставувањето системи на размена на информации меѓу соодветните институции*.

5.19. Истовремено, Република Македонија ќе го продолжи и ќе го интензивира своето учество во *регионалната соработка* оваа сфера.

* * *

6.. Изградба на **јавна администрација** која ќе биде способна да го понесе товарот на интеграцијата во Европската унија, а потоа и обврските што произлегуваат од членството е врвен приоритет кој хоризонтално ги врзува сите секторски реформи во процесот на европската интеграција и е суштествен фактор на нивниот успех. Целите на реформата на јавната администрација во контекст на интеграцијата во ЕУ се: приспособување и оспособување на јавната администрација во Република Македонија за континуиран процес на транспонирање и спроведување на европското законодавство; оспособување на јавната администрација за креирање и имплементација на севкупните реформи на економскиот, политичкиот и правниот систем; изградба на институции неопходни за обезбедувањето на слободниот протек на добра, капитал, услуги и луѓе во ЕУ.



6.1. Определбите содржани во *Стратегија за реформа на јавната администрација од 1999 година* се валидни и целосно компатибилни со целите на процесот на европската интеграција, со дополнителните приоритети што ги наложува имплементацијата на уставните одредби кои произлегуваат од Рамковниот договор во однос на правичната застапеност на припадниците на заедниците и децентрализацијата. Законската и институционалната рамка во поглед на државните службеници е заокружена, но е потребно дефинирање на рамката за јавната администрација пошироко, а особено донесување закон за установите.

6.1.2. Генерално е неопходна *реалокација на ресурсите кон приоритетните области на реформата*. Покрај дивестирањето на несуштествените дејности и рационализацијата на јавниот сектор, приоритет е *јакнењето на регулаторните и контролните функции* на државата во остварувањето на јавните услуги;

6.1.3. Хоризонталната реформа во јавната администрација се насочува и кон *зајакнување на функциите на анализа, креирање на политики и следење на нивното спроведување*. Напоредно со овие барања треба да се третираат и специфичните барања за институционална надградба во рамките на приближувањето кон ЕУ. Воспоставениот механизам на *утврдување на стратешките приоритети* на Владата, поддржан и со среднорочна фискална стратегија ја поставува основата за натамошно унапредување на процесот на креирање на политиките.

6.1.4. Меѓу приоритетните области на реформата е и *унапредување на раководењето во администрацијата и системот на управување на човековите ресурси*. Покрај доследното спроведување на мерит системот, гарантиран со закон, приоритетно се реализираат системот на оценување на државните службеници, како и фазна декомпресија на платите.

6.1.5. Зајакнувањето на *заштита на правата на граѓаните во постапките пред државните органи* е една од целите на реформата. Во оваа насока, во процедура е нов Закон за општата управна постапка и за управната инспекција, а во подготовка е и нов закон за управните спорови. Донесувањето на Стратегија за партнерство на Владата со цивилниот сектор е неопходниот следен чекор, што подеднакво важи и за зголемувањето на транспарентноста во работењето на државните органи. Зајакнатата улогата на Народниот правобранител во заштитата на правата и слободите на граѓаните пред државните органи треба да резултира со зголемено влијание на оваа институција во сферата на обезбедувањето на човековите права и слободи.

6.1.6. Претстојниот процес на *децентрализација* наметнува потреба од темелни реформи во управувањето со локалните работи, кои подразбираат зајакнување на улогата на локалните капацитети во планирањето и управувањето со локалните ресурси, а на централно ниво - зајакнување на улогата на државата во стратешкото планирање и управување со националните ресурси, како и функцијата на надзор над извршувањето на законите. Поставената динамика на процесот на децентрализацијата - утврдување на територијалната организација на Република Македонија (2004 година); имплементација на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2005 година); секторски трансфер на надлежностите на локалната самоуправа (до 2006 година) - како краткорочен приоритет го поставува зајакнувањето на институционалните аранжмани. Тоа подразбира и потреба од квалификуван и добро обучен кадар, особено за преземање на новите надлежности во сферата на планирањето и извршувањето на Буџетот, во областа на планирањето на локалниот развој и ресурси и во секторите кои преминуваат во надлежноста на локалната самоуправа. Истовремено, е потребно пренасочување на фокусот на работењето на локалната самоуправа кон потребите на граѓанинот, но и кон стопанските субјекти.

6.1.7. Донесувањето на Стратегија за *e-Влада* е кусорочен приоритет, за кој ќе се обезбедат соодветни буџетски ресурси, како и јакнење на административната поддршка.



6.2.. Исполнувањето на **специфични барања на ЕУ во поглед на поставеноста на институциите** со цел да се имплементираат барањата на европското законодавство, особено во специфичните околности на Република Македонија претпоставува долгорочен, систематичен и рационален пристап во изградбата на институциите и капацитетите. На среднорочен план, е неопходно инкорпорирањето на ЕУ обуката во системот на континуирана обука на државните службеници.

Тој пристап ќе се темели на следниве принципи:

- *интегралност*: инкорпорирање на барањата за институционална надградба кои произлегуваат од процесот на европска интеграција со севкупните процеси на реформско реструктурирање на јавната администрација;
- *рационалност*: формирање нови институции онаму каде што е неопходно, надградување на постојните институции кои имаат надлежности во соодветната област, со паралелно јакнење на човечките ресурси и овезбедување соодветни материјални ресурси.

6.2.1. Со донесената Стратегија за *обука на државните службеници за европска интеграција во 2000 година* се определуваат главните насоки, како и методи за развојот на капацитетите, со акцент на одговорноста и обврзноста на обуката за државните службеници – принцип утврден во Законот за државните службеници.

6.2.2.. Принципот “обука на обучувачите” ќе биде еден од темелните и во натамошното градење на капацитетите за процесот на евроинтеграција, како и практиката на *партнерства во процесот на обука*. Ќе продолжи и ќе се развива постојната програма за стипендирање на млади за специјализирани постдипломски европски студии во странство, кои по завршувањето на студиите, врз основа на договор, имаат обврска да работат во државната администрација. Истовремено, ќе се настојува да се обезбедат повеќе стажови во Европската комисија, како и добро програмирани студиски престои. Сите овие мерки се насочени кон создавање професионално високостручно јадро - двигател на процесот на европска интеграција во државната администрација и пошироко, како и основа за идните преговарачки тимови.

7. Информирањето на јавноста за процесот на интеграцијата ќе се одвива во согласност со донесената *Стратегија за информирање и комуникација на јавноста* и Акцискиот план. Нивна цел е објективно информирање на граѓаните за придобивките и ризиците на процесот на интеграција.

8. Натамошниот развој на *институционалната поддршка на процесот на европска интеграција*, која во Република Македонија е воспоставена од 1997 година ќе се движи-развива во насока на унапредување и јакнење на координативните и инструктивните капацитети на централно ниво на владата и јакнење на капацитетите во министерствата согласно надлежностите за политиката и законодавството на ЕУ. Во овие рамки ќе се развиваат и капацитетите за водење на преговарачкиот процес за пристапување во ЕУ.

* * *



Намалувањето на имплементациониот јаз во сите сегменти на реформите кои водат кон интеграција на Република Македонија во ЕУ е суштествен предуслов за напредок – во целина и во секоја сфера поединечно.



1. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА

Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија е документ во кој се дефинира основната концептуална рамка и приоритетите на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ.

Стратегијата:

- дава насоки за стратешките планови и мерки на Собранието на Република Македонија, Владата, министерствата и другите институции вклучени во процесот на интеграција;
- помага при подготовката и имплементацијата на програмите за интеграција во новите сектори како и при истражувањата во поглед на прашања поврзани со процесот на интеграција;
- дава преглед на сообразноста на јавната администрација со барањата на ЕУ, како и координација на секторските приоритети и интеграцијата во ЕУ;
- обезбедува насоки фискалната политика и планирањето на државниот буџет да ги следат барањата на процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ;
- ги нагласува клучните елементи за комуникација и информирање на јавноста за процесот на европска интеграција;

Со Стратегијата се настојува да се утврди специфичниот пристап на Република Македонија кон нејзината интеграција во ЕУ, согласно со околностите и условите во кои ќе се одвива процесот на пристапување.

Стратегијата преставува документ кој опфаќа три временски рамки и е наменет за две релативно одвоени групи на јавност.

Трите временски рамки во Стратегијата се следниве:

- Прво, се дава резиме на сегашната состојба во Република Македонија, во однос на спроведувањето на одредени елементи од законодавството на Европската унија и усвојувањето на вообичаената практиката која се применува во ЕУ;
- Второ, се наведуваат обврските кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, притоа опишувајќи како Република Македонија планира истите да ги исполни и на кој начин тие конкретно ќе придонесат кон остварување на целите за целосна интеграција на Република Македонија во политичкиот и економскиот живот на Европа;
- Трето, се опишува перспективата на пристапувањето на Република Македонија кон Европската унија. Тоа ќе значи не само усогласеност и спроведување на политиките во едно многу пошироко опкружување од она дефинирано со ССА, туку и трансформација на некои од постојните елементи на ССА, во една многу подлабока форма на интеграција. Гледано од ваква перспектива, ССА не е цел сама по себе туку само една станица на патот кон полноправно членство.

Со пристапувањето на Република Македонија кон ЕУ, Стратегијата ќе се смета за успешно имплементирана.

Стратегијата се обраќа и на домашната и надворешната јавност.



Во првата категорија спаѓа јадрото на самата држава – Собранието на Република Македонија, Владата, со министерствата и другите органи на државната управа и управните организации, Собранието, судството, како и локалната самоуправа, граѓанското општество, економските субјекти и медиумите. Нивниот интерес е насочен кон прашањата: што треба да се направи за да се исполнат условите за пристапување кон ЕУ; кога ќе бидат направени тие чекори; кои се предизвиците и предностите поврзани со секој од нив; кој ќе биде одговорен за нивно спроведување, како ќе се следи напредокот, итн.

Од друга страна, странската јавност ја сочинуваат оние кои треба да знаат какви се сегашните состојби во Република Македонија, дали постојат фактори кои можат значително да ги попречат неопходните промени, логиката која стои зад редоследот во одредувањето на приоритетите, каква поддршка е неопходна на процесот на интеграција, итн.

И покрај тоа што содржината на секое од поглавјата е различна, информациите, колку што е можно, се презентирани согласно една конзистентна тематска рамка: – Цели содржани во тоа поглавје; сегашна состојба; легислатива или практика во ЕУ; мерки што Република Македонија треба да ги преземе во таа конкретна област; начин на имплементација (методи, надлежни органи, временска рамка).



2. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

2.1. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПРОШИРУВАЊЕТО

”За Роберт Шуман обединета Европа не е само животен идеал туку, како што самиот вели нескршливо убедување, нешто на што вреди да му се посвети животот.” Човекот од границата” како што самиот се нарекуваше, се определи за Европа без граници-без омраза и војни.”(Борис Трајковски, 2003 година).

Во историјата, идејата за поблиска интеграција на Европските држави наоѓаше политичка форма на различни начини. По Втората Светска војна се создадоа сосема нови и очигледно поволни услови за постигнување на целта, трансформирана, слободна, просперитетна, Европа без граници и без војни.

Првиот камен темелник во процесот на соединување беше поставен во 1951 со формирањето на Заедницата на јаглен и челик, но вистинскиот почеток на Европската интеграција се случи со основањето на Европската економска заедница во 1957 година. Многу акти следеа и сите во одреден временски период одиграа значајна улога во зацврстувањето на интегративното ткиво. Речиси шест декади на интегрирање има огромно позитивно влијание на развојот на континентот и неговата популација. Апсолутниот национален суверенитет и припаѓа на историјата. Методот кој го разви Европската унија, претпоставува континуиран баланс помеѓу националните и заедничките европски интереси со полн респект кон различните национални традиции и тој се покажа успешен.

Проширувањето е еден од најважните предизвици, но и шанса со огромен потенцијал за Европската унија на почетокот на 21 век. Уникатна, историска можност за натамошно интегрирање на континентот на мирен начин, што ја проширува зоната на стабилност и просперитет кон новите земји членки.

Тргувајќи во 1951 година од шесте земји основачи (Белгија, Франција, Германија, Италија, Холандија, Луксембург), проширувајќи се прво со Данска, Ирска и Велика Британија (1973), Грција (1981), Португалија и Шпанија (1986), Австрија, Финска и Шведска (1995), Унијата стигна до 2004 година кога се случи најголемото проширување во историјата за нови 10 членки (Кипар, Малта, Словенија, Унгарија, Чешка, Словачка, Полска, Латвија, Литванија и Естонија). На прагот за членство се уште Бугарија, Романија (најверојатно во 2007) и Турција. Јасни аспирации за членство покажуваат земјите од Балканот (Македонија и Хрватска – со потпишани ССА и поднесени барања за членство, а потоа и Албанија, Србија и Црна Гора, и Босна и Херцеговина).

Користа од вклучувањето на вака голем број земји во Европската унија е повеќестрана, политичка, економска и културна:

- Проширувањето на зоната на мир, стабилност и просперитет ќе ја зајакне сигурноста за сите граѓани на Европа,
- Проширувањето на единствениот пазар во услови на брз економски раст е нов поттик за економијата и можност за нови работни места и кај старите и кај новите земји членки,
- Несомнено квалитетот на живеење за сите граѓани на обединета Европа ќе се подобри имајќи предвид дека Европската унија особено внимание посветува на животната средина, борбата против криминалот, дрогата и нелегалната миграција,



- Проширена Европа е побогата за нови културни вредности и разновидност, нови идеи и подобро разбирање за другите луге,
- Проширена и посилна Европа ќе ја зајакне и позицијата на Европската унија како глобален фактор на светската сцена.

За да се постигнат овие користи, условите за успешно проширување мора да се респектираат целосно, а тоа значи, идните членки мора да ги задоволат Копенхагенските и Мадридските критериуми, а од друга страна, Унијата мора да се подготви адекватно за прием на новите членки со функционален, ефикасен институционален апарат, способен да балансира на широк простор штитејќи ги интересите на Обединета Европа, но не занемарувајќи ги националните интереси на земјите членки.

Процесот на проширување мора да се одвива забрзано и непречено со највисок можен консензус, бидејќи неуспешното проширување или забавено и одложено проширување може да има несакани последици:

- Задоцнетото проширување на единствениот пазар и понискиот економски раст, секако ќе има негативни последици по економиите на земјите аспиранти и земјите членки,
- За земјите аспиранти покрај економската депресија, ќе отсутвуваат и странските инвестиции, што може да креира политичка нестабилност во Европа со последици по процесот на демократизација,
- Непроширена Европа ќе има сериозни проблеми во борбата против организираниот криминал, нелегалната миграција и тероризмот,
- Неуспехот би имал тешки последици кај земјите аспиранти со разбивање на нивниот сон за членство во Унијата, а кај членките на Унијата со пораст на Евроскептицизмот.

Желбата за успешен процес и стремежот за сигурна и просперитетна иднина ја тераше Европа од основачките акти 1951, 1957 до Единствениот Европски акт 1986 година со кој се воспостави простор на слободно движење на луге, стоки, услуги и капитал. Мадридскиот Договор овозможи движење и кон други заеднички вредности, единствена валута, заедничка надворешна политика, соработка во делот на Правда и внатрешни работи. Амстердам (1997) и Ница(2000) се сметаат за важни, но помалку успешни договори обременети со политички и институционални отворени прашања. Како успешно да се управува Унија со 25 и потенцијално повеќе членки?

Во декември 2001 во Лекен со усвојувањето на Декларацијата за иднината на Европската унија започна, со нов метод, работата и усогласување преку Конвентот на чие чело беше Валери Жискар ДСтен, со цел да се изнајдат компромисни решенија врз основа на кој се гради нов Уставен европски поредок, Европски устав. Работата започна на 28 февруари 2002 година, а Нацрт-уставот беше претставен на Самитот во Солун на 20 јуни 2003 година. Текстот на предлогот на новиот Устав на Европската унија е Устав на граѓаните и на државите на Европа, заснован врз веќе утврдените вредности на Унијата – слобода, демократија, почитување на човековите права и слободи, еднаквост и владеење на правото. Овие вредности се заеднички за сите земји членки, како општества на плурализам, правда, толеранција, солидарност и недискриминација, каде слободата на движење е загарантирана, одржливиот развој е императив поддржан со политиката на економска, социјална и територијална кохезија и солидарност.

Овие вредности се универзални и кон нив се стреми и Република Македонија, свесна дека истите може да ги достигне самата, со големи напори и неизвесност и огромни трошоци, или во рамките на процесот на европска интеграција во обединета Европа со извесна поддршка, финансиска помош и корисни искуства.



2.2. ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ

Интегрирањето на Република Македонија во Европската унија претставува јасно и недвосмислено изразен стратешки интерес и приоритетна цел во континуитет во политиката на Република Македонија на сите нивоа на власт. Во изминатите 13 години од осамостојувањето и во најтешките моменти со кои се соочуваше Република Македонија овој стратешки интерес и оваа цел никогаш не беа доведени во прашање. Ниту во тешкиот процес на меѓународно признавање на Република Македонија, условено со употреба на референца за името на државата, ниту кога слабата и истоштена економија се соочи со мултилатералната и унилатералната блокада на нашите граници, ниту кога се соочивме со бегалската криза предизвикана од војната во Босна и Херцеговина, ниту кога се соочивме со енормниот товар од бегалскиот егзодус на Албанците од Косово, ниту кога се соочивме со ситуацијата на разрешување на внатрешните меѓунационални односи.

Со поднесувањето на барањето за членство на 22 март 2004 година Република Македонија и влегувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на 1 април 2004 година Република Македонија цврсто ја потврди веќе изразената јасна политичка определба.

Било која анализа на причините за интегрирањето на Република Македонија во Европската унија од историски, географски, политички, економски, културолошки аспект на крајот ќе резултира со еден и идентичен заклучок, Република Македонија е дел од Европа и неминовно ќе стане и дел од Европската унија. Основните цели на интегрирањето на Република Македонија би можеле да се дефинираат во насока на развој на демократскиот политички систем и унапредување на пазарната економија, забрзување на социјалниот и економскиот развој, зајакнување и продлабочување на соработката со земјите членки на Европската унија и земјите кандидати за членство, интегрирање во европскиот систем на заедничка надворешна и безбедносна политика, консолидирање на македонската позиција на меѓународен план и промоција на македонскиот меѓународен идентитет како мирољубива земја целосно и безрезервно ориентирана кон интегративните процеси.

Основните користи од членството во Европската унија би биле:

- Општ економски и социјален развој стимулиран со стабилното политичко и економско опкружување,
- Зголемена национална сигурност низ заедничкиот механизам на надворешна и безбедносна политика,
- Можност да се учествува во донесувањето на клучните одлуки за иднината на Европа и светот,
- Достапност и отворен единствен европски пазар, еден од најголемите и секако најмоќен пазар на светот,
- Предвидливост на деловните активности и намалување на ризикот,
- Можност монетарната унија да се искористи за нов развоен импулс,
- Зголемување на трговијата, следење на правилата за конкуренција како мотивирачки фактор,
- Воведување нови технологии, нови производи, европски технички стандарди,
- Нови можности за вработување на македонските граѓани, или сосема нов подобар начин на живеење, на ниво на животниот стандард на демократските и економски развиени земји членки на Европската унија.

Доколку Република Македонија во догледно време не стане полноправна членка на Европската унија, основните негативни последици би можеле да се посочат во фактот дека Македонија би била надвор од заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската



унија и нејзините механизми и би морала да се справи со меѓународната позиција и својата сигурност во најголем дел со сопствени сили, што за мала земја со слаба економија е мошне тешко и многу скапо. Ние сме сведоци денес дека Република Македонија не е оставена надвор од дејствувањето на надворешната и безбедносна политика на ЕУ, но сосема би била друга позицијата во овие сегменти доколку сме членка и дел од политиката на ЕУ. Натаму, доколку не стане членка на Европската унија Република Македонија нема да има можност да учествува, односно би била исклучена од процесот на донесување одлуки за клучни прашања за нашата иднина и економски развој.

Процесот на интеграција на Република Македонија во Унијата предизвикува трошоци во поглед на нејзиното приспособување кон политиките, законодавството и институциите на Унијата.

Најзначајниот елемент во пресметката на чинењето на приспособувањето кон политиките на ЕУ се импликациите што секоја преземена мерка ќе ги има во соодветниот сектор, односно субјектите на тој сектор. Оттаму, најзначајно е секоја предложена мерка на приспособување да биде проследена со проценка на економските и социјалните импликации за сите засегнати субјекти, како и финансиските импликации. Ова е особено важно и од аспект на подготовка на ставовите за секое поглавје на *acquis communautaire* во текот на преговорите за пристапување на Република Македонија кон ЕУ.

За да може процесот да се интензивира, во соодветните буџетски проекции треба да се вклопат и трошоците за:

- Хармонизација на националното законодавство со она на Европската унија, со развиени механизми за мониторинг на имплементацијата на новото законодавство. Овие трошоци ќе ги снесат државните институции, но и економските субјекти кои ќе мора да се приспособат на новата отворена за конкуренција околина.
- Реформа на јавната администрација со цел за нејзино зајакнување и оспособување да функционира согласно новите надлежности. Основниот трошок ќе биде за подигнување на квалитетот, компетентноста и капацитетот на администрацијата за да може да се спроведува новото европско законодавство и да се учествува рамноправно во процесот на преговори, а подоцна и на одлучување во Европските структури.
- Воспоставување на неопходна институционална инфраструктура за интегрирање во Европската унија. Обемот на обврските и материјата налага ефикасен и рационален, но сепак доволно броен механизам.

2.2.1. Развој на односите меѓу Република Македонија и Европската Унија

Република Македонија веднаш по осамостојувањето (8 септември 1991 година), започна со ново парламентарно повеќепартиско живеење, цврсто определена истрајно да гради граѓанско општество со развиена демократија, владеење на правото, доследно почитување на човековите права и слободи, заштита на правата на малцинствата и пазарна економија.

И покрај сите предизвици пред кој се исправи младата демократија и слабата економија обременета со меѓународни и билатерални ембарга, издржа на основните стратешки правци на кои и денес стои, полноправно членство во Европската унија и интегрирање во колективните сигурносни системи.

Хронолошки развојот на односите меѓу Република Македонија и Европската унија е како што следи:



- октомври 1992: Назначување македонски претставник во Брисел;
- декември 1995: Воспоставување на дипломатски односи помеѓу Република Македонија и ЕУ. Ова не беше можно да се постигне се до потпишувањето на времената спогодба со Република Грција како земја членка на Европската унија;
- февруари 1996: Подигање на постојаната Мисија на Република Македонија во Брисел на амбасадорско ниво;
- март 1996: Република Македонија стана рамноправна членка на ФАРЕ програмата, со што се отвори можност, покрај ургентната и хуманитарна помош да се користи и помош за поттикнување на структурните промени и забрзување на реформите;
- март 1996: Започнување на преговори за склучување на Спогодба за соработка, Финансиски протокол и Спогодба за транспорт;
- ноември 1996: прва средба на Делегацијата на Собранието на Република Македонија со Делегацијата на Европскиот Парламент за соработка со Југоисточна Европа во ноември 1996 година
- ноември 1997: Стапување во сила на Спогодбата за транспорт;
- јануари 1998: Стапување во сила на Спогодбата за соработка и основање на Советот за соработка;
- февруари 1998: Донесување на Декларација на Собранието на Република Македонија за развој на односите со Европската унија со која се потврдува политичкиот консензус за членство во Европската унија како стратешка цел на Република Македонија;
- март 1998: Прв состанок на Советот за соработка и назначен прв постојан претставник на Европската комисија во Република Македонија;
- јуни 1999: Усвоен Извештај за можноста за отпочнување преговори за новата Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА), со позитивни оценки за исполнување на политичките критериуми;
- јули 1999: Лансиран е Процесот за стабилизација и асоцијација за 5 земји од регионот, Македонија, Хрватска, БиХ, Србија и Црна Гора и Албанија;
- јануари 2000: Добивање мандат од страна на Советот на министрите на ЕУ, Европската комисија да започне преговори за склучување на ССА;
- март 2000: Подигнување на односите меѓу Република Македонија и ЕУ со отворање на Делегација на ЕУ во Скопје и назначување на прв шеф на Делегацијата на амбасадорско ниво;
- април 2000: Почнување на првата рунда преговори за ССА (05.04.2000). Преговорите за ССА се реализираа во значителен краток период април-ноември 2000 година низ 3 рунди на главни преговори и 5 средби на експертско ниво, односно технички преговори.;
- ноември 2000: Парафирање на ССА во Загреб (24.11.2000) ;
- декември 2000: Стапување во сила на Регулативата на Советот за воведување на трговски исклучителни мерки, како и вклучување на Македонија во програмата CARDS за 2002-2006 год;
- април 2001: Потпишување на ССА и Времената спогодба (09.04.2001) во Луксембург;
- април 2001: Ратификација на ССА во Собранието на Република Македонија;
- мај 2001: Ратификација на ССА во Европскиот парламент,
- јуни 2001: Стапување во сила на Времената спогодба ;
- јануари 2002: Дополнителен Протокол за вино и алкохолни пијалаци и Спогодба за трговија со текстилни производи;
- јуни 2003: Самит во Солун ЕУ-Западен Балкан, зајакнат Процес за стабилизација и асоцијација;
- јануари 2004: Завршен процес на ратификација на ССА во сите земји членки на Европската унија;
- февруари 2004: Донесување Декларација на Собранието на Република Македонија за поднесување барање за членство во Европската унија;



- февруари/март 2004: Поднесување барање за членство во Европската унија;
- април 2004: Влегување во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, прва од редот на земјите од процесот за стабилизација и асоцијација;
- мај 2004: воспоставување на соработка на Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија со Конференцијата на комисиите за европски прашања на националните парламенти на државите членки на ЕУ (КОСАК)
- мај 2004: Советот на ЕУ ја разгледа апликацијата на Република Македонија и побара Европската комисија да подготви мислење.

Спогодбата за соработка е првиот комплексен правен акт на Република Македонија кој е потпишан со Европските заедници, а влезе во сила на 01 јануари 1998 година. Со Спогодбата беа регулирани политичките односи, а во трговските односи се промовираше билатералната трговска размена со поволен пристап на македонските производи на Единствениот европски пазар.

Со посебна регулатива на Советот од 18 септември 2000 година, се воведени исклучителни трговски мерки за земјите кои се дел од Процесот за стабилизација и асоцијација (и за Република Македонија). Суштината на овие мерки е дека сите производи произведени во Република Македонија можат да се извезуваат во земјите членки на Европската унија без било какви квантитативни ограничувања или мерки со ист ефект и ослободени од царина и трошоци кои имаат ист ефект.

Со стапување во сила на Времената спогодба на 01.06.2001 година која ја регулира исклучиво трговската соработка помеѓу Република Македонија и ЕУ стапи во сила и поглавјето од Спогодбата за слободно движење на стоките, како и одредбите кои го регулираат прашањето на конкуренцијата, државната помош, спојувањето на претпријатија, како основни елементи на внатрешниот пазар на Европската унија..

Спогодбата за стабилизација и асоцијација е потпишана на 9 април 2001 година, а влезе во сила од 1 април 2004 година. Овој комплексен правно обврзувачки акт на политички план ја става Република Македонија во редот на потенцијалните членки на ЕУ. На економски план со Спогодбата се отвора врата на еден од најголемите и финансиски еден од најмоќните пазари на светот. Тоа е поттик за забрзување на реструктурирањето на стопанството на Република Македонија и приспособување со новите услови. Спогодбата ја зајанкнува можноста за забрзување на економскиот и социјален развој на Македонија, интензивирање на политичките и економските врски со земјите членки на ЕУ, како и промовирање на идентитетот на Македонија како мирољубива земја ориентирана кон процесот на европска интеграција.

Поконкретни цели на Спогодбата за стабилизација и асоцијација се:

- Република Македонија да се приближи до целосна интеграција во Европската унија,
- да се подржи консолидацијата на демократијата, владеењето на правото, економскиот развој и реформи, соодветна административна структура и регионална соработка,
- да се воспостави формализирана рамка за политички дијалог, на билатерално и регионално ниво,
- да се промовираат економските односи, трговијата, инвестициите, политиката на претпријатијата, транспорт и развој и соработка во областа на царината, со перспектива за поблиска интеграција во светскиот трговски систем, вклучително можноста за воспоставување слободна трговска зона или зони, откако ќе биде постигнат прогрес во економските реформи,
- да се обезбеди основа за соработка во областа на правдата и внатрешните работи,
- да се обезбеди основа за економска, социјална, граѓанска, образовна, научна, технолошка, енергетска, културна соработка и соработка во областа на животната средина, подржана со програми за помош во апроксимацијата на законодавството со она на Европската унија.



2.2.2. Апликација на Република Македонија за членство во Европската унија

Согласно членот 49 од Договорот за Европска унија, секоја европска држава која ги почитува принципите на слобода, демократија, правата на човекот и основните слободи и правната држава има право да поднесе барање за членство во Европската унија. Република Македонија ја донесе историската Одлука за поднесување на Барање за членство во Европската унија, поткрепена со максимален консензус во Собранието на Република Македонија и со усвоена посебна Декларација за таа цел. Барањето беше потпишано на 25 февруари 2004 година од Претседателот на државата, г-динот Борис Трајковски и Претседателот на Владата г-динот Бранко Црвенковски. Трагичната смрт на Претседателот Трајковски на денот на предавањето на апликацијата (26 февруари 2004 година) привремено го одложи чинот на предавањето на писмото до Претседавачот на Европската унија, Ирска. Апликацијата беше поднесена на 22 март во Даблин, на ирското претседателство.

Издржани причини за поднесување на апликацијата има повеќе. Во овој момент се случува испишување на историјата на Европската унија и се скицираат контурите на идната Унија. Република Македонија не смее да си дозволи да остане настрана од овој процес и мора да вложи максимум напор за фаќање приклучок со другите напредни европски земји. Ќе бидеме ценети според нашите постигнувања, но и според решителноста, цврстината и вербата во процесот на интегрирање во сегашната и идната европска структура. Од ветувања за европска интеграција, мора да се помине на реализација на оваа визија.

Да наведеме само некои од **клучните моменти** и настани кои влијаеа на Одлуката за поднесување на апликацијата:

- Се случува градење на **Нова Европа**, нова правна и институционална архитектура, нов Устав, и покрај сите тешкотии
- Оваа година Европската унија се прошири со 10 нови земји членки
- **Првата Спогодба за стабилизација и асоцијација влегува во сила** и тоа е токму ССА со Република Македонија
- Првата земја од поранешна Југославија стана членка, **Словенија**
- Во 2003 година втора земја од поранешна Југославија поднесе барање за членство, **Хрватска**, земја која заедно со Македонија ја има потпишано ССА
- Уште две земји од регионот, **Бугарија и Романија**, во 2007 или 2008 ќе станат членки на ЕУ
- Во 2003 година, во време на Грчкото претседателство со ЕУ се одржа Солунскиот самит со кој се зајакна процесот на стабилизација и асоцијација;
- Воспоставен е инструментот на **Европско партнерство**, аналоген на предпристапното партнерство за змејите од ЦИЕ
- На располагање се инструментите **TAIEX i twinning**
- Низ **политичкиот дијалог** стануваме дел од Заедничката надворешна и безбедносна политика
- Од 2005 година и **Програмите на заедницата** ќе ни бидат достапни, како и **Агенциите на заедниците**
- Од **2007-2013** ќе го имаме и новиот **Будетски циклус**, новата **финансиска перспектива** на ЕУ во кој сигурно ќе има значителни средства за финансирање на процесот на европска интеграција на регионот
- До тогаш и другите земји во регионот (**Србија и ЦГ, Албанија и БиХ**) ќе имаат ССА, некои и во сила.

Посебна тежина и целосен легимитет на Одлуката за апликација и даваат постигнувањата кои Република Македонија и покрај сите тешкотии и економски ограничувања, ги бележи:



- Континуирана реализација на Рамковниот договор, како основа за градење демократско општество на рамноправни заедници со целосно почитување на човековите права, правата на малцинствата, владеење на правото. Одредени аспекти на Рамковниот договор се од таква природа што ќе треба да се имплементираат во подолг временски период со ангажирање на значителни финансиски ресурси.
- Нормализација на политичко-безбедносната состојба, со помош на успешно завршената Мисија на Европската унија “Конкордија” и одржување на безбедноста на граѓаните на целата територија на Република Македонија преку зајакнати етнички мешани полициски сили, помогнати со заедничките сили за безбедност на Европската унија “Проксима”.
- Исклучително активна регионална соработка, на сите нивоа и во голем спектар на сегменти, од политички и безбедносни (политички дијалог, заеднички иницијативи, борба против организиран криминал, криумчарење на оружје, дрога, нелегална миграција), преку економски (Договори за слободна трговија, царинска соработка, инфраструктурно поврзување, заштита на водите, животната средина), до културна соработка. Република Македонија честопати е апострофирана како “лидер” во регионалната соработка на Блуканот.
- Членка на Светската трговска организација, регулирани односи со Меѓународните финансиски институции, стабилна монетарна политика, ниска инфлација (1%) и низок буџетски дефицит (1,4% од БДП). Најголемиот предизвик за оваа и наредните години останува намалувањето на високата стапка на невработеност.
- Целосна имплементација и почитување на Времената спогодба со Европската унија која ги регулира трговските односи и подготвени капацитети за имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. ССА е првата целосно ратификувана спогодба, во сила од 1 април 2004 година, од сите земји од Процесот за стабилизација и асоцијација.
- Проактивен однос кон Препораките на Европската комисија од Извештајот за Процесот за стабилизација и асоцијација, нивна реализација низ Акционен план и ефикасен мониторинг механизам.
- Видлив напредок во хармонизирањето на националното со законодавството на Европската унија, пред се во приоритетните области на Внатрешниот пазар и усогласување на политиките во делот на Правда и внатрешни работи.
- Целосно функционален институционален механизам за координација на процесот на Европска интеграција.

Поднесувањето на апликацијата за членство, не е мотивирано од постигнување моментални или краткорочни ефекти, туку израз на зрелост, со полна одговорност и силно чувство за обврските што се преземаат. Поднесувањето на апликацијата е почеток на, секако, најтешката фаза пред целосната интеграција на Република Македонија како членка во Европската унија, која подразбира, пред се, преземање на сите обврски кои произлегуваат од критериумите за членство.

2.3. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

2.3.1. Критериуми за членство во Европската унија

Во 1993 година на Копенхагенскиот самит, земјите членки на Европската унија ги утврдија критериумите, кои треба да ги исполни секоја земја која сака да им се приклучи:

- Постигната стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човековите права и почитување на малцинствата (политички критериум);



- Постојење пазарна економија која функционира, како и капацитет да се справи со конкуренцискиот притисок и пазарните сили во Унијата (економски критериум);
- Способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи го и придржувањето кон целите на политичката, економската и монетарната унија (критериум на вградување на *acquis communautaire*)

Подоцна овие критериуми беа надополнети или појаснети на самитите во Мадрид (1995), Луксембург (1997) и Хелсинки (1999), а најчесто како дополнителен (мадридски) критериум се посочува потребата од развиен административен и судски капацитет за примена на усвоените заеднички придобивки (*acquis*).

2.3.1.1. Политички критериум

Досегашното искуство од проширувањата потврди дека политичките критериуми се поврзани не само со формалните аспекти на различните политички и демократски институции (парламентот, извршната власт и судството), туку и со нивното функционирање и применување на различните права и слободи во пракса. Условите во однос на човековите права се однесуваат на начинот на кој одредбите од најважните конвенции за човековите права, а особено од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, се имплементираат во пракса, вклучувајќи ги и оние поврзани со медиумите и слободата на печатот. Критериумите кои се однесуваат на почитувањето и заштитата на малцинствата зависат особено од имплементацијата на начелата поставени во Рамковната конвенција за заштита на малцинствата на Советот на Европа.

Во случајот на Република Македонија, со цел да се постигне неопходната внатрешна стабилност, која беше сериозно нарушена како резултат на внатрешната криза во 2001 година, политичките критериуми посебно подразбираат имплементација на Рамковниот договор од 13 август 2001 година. Во февруари 2003 година, Владата усвои Акционен план за имплементација на Рамковниот договор, каде се дефинираат мерките и динамиката на имплементација, со цел правилно да се насочат напорите и да се обезбеди спроведувањето на краток и на среден рок и да се координираат иницијативите на донаторската заедница.

Се разбира, обезбедувањето на внатрешната стабилност е услов *sine qua non* за успешната подготовка за пристапување кон ЕУ на било која земја. Со цел да се постигне и да се одржи стабилноста и демократскиот развој на Република Македонија, главните елементи на политичката агенда на краток, среден и долг рок се: (а) подобрување на меѓуетничките односи; и (б) развивање на ефикасни демократски институции и владеење на правото.

За да се подобрат меѓуетничките односи ќе биде потребно да се интензивира спроведувањето на мерките за градење меѓусебна доверба, во согласност со Рамковниот договор, вклучувајќи и, на краток рок, обезбедување услови за враќање на бегалците и внатрешно раселените лица од регионите кои беа директно погодени од кризата. Меѓутоа, имајќи предвид дека меѓуетничкиот соживот има клучно значење за стабилниот и демократски развој на земјата на нејзиниот пат кон ЕУ, ќе биде потребно да се дејствува сеопфатно и долгорочно особено кон помладата популација, со цел да се спречи натамошна поларизација на општеството врз етничка основа.

За постигнување на стабилен демократски развој, исто така, потребно е да се одржува стандардот за фер. Особено, изборното законодавство ќе треба да се усогласи со тековните реформи, поконкретно, со реформите во локалната самоуправа, како и да се направат измени и



дополнувања со цел да се обезбеди подобра контрола врз трошењето на буџетските средства во текот на изборните кампањи. Исто така, треба да се унапредува интерната демократизација на политичките партии, но, на краток рок, треба да се усвојат попрецизни прописи во однос на финансирањето на политичките партии, вклучувајќи и контролни механизми.

Постоењето на модерна, способна и ефикасна јавна администрација има клучна важност за подготовките на земјата за нејзиното идно пристапување кон Унијата, како и за исполнување на сите обврски кои произлегуваат од членството. Македонија интензивно ќе продолжи со својата тековна програма за реформи на јавната администрација.

Постоните закони во сферата на јавната администрација ќе бидат изменети со цел да се воведат одредби и инструменти преку кои ќе се обезбеди заштита од непотизам, конфликт на интереси, партизација или етнички предрасуди во јавната администрација и слични дискриминаторни појави кои негативно влијаат врз назначувањето и раководењето со перформансите на државните службеници во согласност со професионалните стандарди.

Развојот на локалната самоуправа и децентрализацијата е клучен, но и сложен процес, бидејќи претпоставува спроведување на радикални измени во системот на владеење. Усвојувањето на другите клучни закони ќе биде спроведено согласно владиниот Акционен план за имплементација на Рамковниот договор. Вистинскиот предизвик ќе биде да се обезбеди соодветен капацитет во општините за да можат тие да се справат со новите надлежности, вклучувајќи ги и нивните финансиски и институционални капацитети. Зајакнувањето на капацитетите ќе мора да биде долгорочен и континуиран процес кој ќе се одвива паралелно со усвојувањето на новите законски прописи. Ќе треба да се воведат соодветни процедури за јасна поделба на надлежностите помеѓу Владата и локалната самоуправа, вклучувајќи и механизми за законски надзор над одлуките донесени на општинско ниво. Како краткорочен приоритет, Министерството за локална самоуправа ќе биде зајакнато преку обезбедување на соодветна координација и механизми за правилно одлучување.

Во Република Македонија постои длабока заложба за зајакнување на владеењето на правото. Ефективното извршување на законите е суштинско за ефикасното функционирање на системот, подобрување на безбедноста на граѓаните и заштитата на човековите права, но исто така, и за успешна реализација на реформите кои се потребни со цел, македонското стопанство да се подготви за интеграција со Внатрешниот пазар на Унијата, во согласност со економските критериуми за членство во ЕУ.

Особено важни ќе бидат реформите во судството, кои ќе се одвиваат согласно насоките опишани во посебното поглавје од оваа стратегија и посебната Стратегија за реформа на судството што ќе се донесе до крајот на 2004 година. Судската власт во Република Македонија е фундаментален дел на правната држава со нагласено значење во остварувањето на демократските процеси на граѓанското општество и целосно почитување на принципот на владеење на правото. Основите на судскиот систем се утврдени во одредбите на Уставот, според кои судовите се самостојни и независни државни органи кои судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори.

Ќе се преземат мерки за борба против организираниот криминал, измамите, корупцијата, нелегалната трговија со оружје, дрога и луѓе, како и други активности поврзани со организираниот криминал, вклучувајќи ги оние кои се потребни за зајакнување на граничните контроли, како што е опишано во посебното поглавје од оваа Стратегија. Важно е да се спомене, дека неодамна интензивираната имплементација на Законот за борба против корупцијата, вклучувајќи ја и работата на Државната комисијата за борба против корупцијата, ќе продолжи



како дел на една стратегија за борба против корупцијата и организираниот криминал која ќе биде развиена на краткорочна основа.

Состојбата со човечковите права во Република Македонија во последниве неколку години според оценките на повеќе меѓународни фактори беше добра, (вклучувајќи ги и невладините организации од истата сфера), со исклучок на прекршувањата кои беа забележани во текот на воената криза од 2001 година. Република Македонија е потписник на многубројни меѓународни инструменти за заштита на човечковите права, вклучувајќи ја и Европската конвенција за човекови права. Човечковите права и слободи во голема мерка се гарантираат со Уставот, кој исто така, предвидува директна примена и примат на ратификуваните инструменти за човекови права во македонското законодавство. Покрај општата заложба за зајакнување на владеењето на правото, постојат и други области од аспект на човечковите права, каде се работи на подобрувања, особено што се однесува до слободата на изразување и статусот на медиумите, прашања за кои се потребни дополнителни реформи. Постојаното подобрување на заштитата на човечковите права ќе остане и понатаму приоритет за земјата и во годините што следат.

Република Македонија е потписник на Европската рамковна конвенција за национални малцинства, како и на многу други инструменти поврзани со малцинствата, вклучувајќи ги и бегалците. Правата кои малцинствата ги имаат во Република Македонија, во многу сегменти ги надминуваат оние кои се гарантирани во ваквите инструменти. Покрај горенаведениот процес за имплементација на Рамковниот договор, ќе се посвети и посебно внимание на подобрувањето на социјално–економските услови во заедниците на ромското население.

Улогата на граѓанското општество во демократскиот и општиот развој на земјата е многу важна поради следниве причини: може да ги подржи демократските процеси (вклучувајќи го и унапредувањето на мултикултурализмот и човечковите права) и да ги надополни активностите на државните органи, во оние области каде има недостиг на капацитети и знаење. Граѓанското општество во Република Македонија е во развој. Потребни се мерки за промовирање на граѓанското општество, вклучително и фискални и друг вид стимулации со цел да се поттикне работењето на непрофитните организации. Ќе се поттикнува и јавното–приватно партнерство во различни сфери и тоа, како на централно, така и на општинско ниво.

2.3.1.2. Економски критериум

Економскиот критериум се состои од два елемента: постоење на функционална пазарна економија и капацитет за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили во рамките на Унијата.

За да постои функционална пазарна економија е потребна либерализација на цените и на трговската размена, како и постоење на ефикасен правен систем, особено во поглед на правата на сопственост. Макроекономската стабилност и консензусот во однос на основите на економската политика се исклучително важни за зајакнување на перформансите на пазарната економија. Исто така, битно е да постои развиен финансиски сектор, а, во исто време, да нема какви било поголеми пречки за пристап и излез на пазарот, бидејќи сето ова придонесува кон подобрување на ефикасноста на стопанството. Сосема е јасно дека постоењето на пазарна економија и стабилна макроекономска рамка битно влијаат на капацитетот за справување со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили во рамките на Унијата. Истовремено, е потребен човечки и материјален капитал, како и соодветна инфраструктура.

И покрај политичките настани, со цел да се подготви за влегување во Унијата во економската и социјална сфера, Република Македонија мора најпрво да ги задоволи основните



предуслови на обезбедување одржлива *економска стабилност и растеж*. Стабилноста и развојот на македонското стопанство нема да се случат, или пак нема да бидат консолидирани, доколку не бидат проследени со: (а) стабилни институции на пазарната економија, вклучувајќи и (б) независен и ефикасен систем за извршување на Законот; (в) монетарна стабилност, која обезбедува стабилни цени; и (г) пониски и стабилни каматни стапки. Исполнувањето на овие предуслови ќе обезбеди успешна имплементација на *структурните реформи*, кои ќе доведат до забрзан економски развој. Ова се главните приоритети кои ќе ја обезбедат насоката за развој на економската политика и реформи во наредните години.

Стабилните институции кои ќе раководат со пазарната економија треба да бидат финансиски независни и имуни на политичките процеси во земјата. ??? Покрај зајакнувањето на нивниот капацитет, ќе треба да се обезбеди независност во финансиска и оперативна смисла за сите постојни институции (на пример, Монополската управа, Регулаторната комисија за енергетика), како и за оние институции кои ќе се основаат во следните години. Важен чекор во таа насока беше направен со усвојување на Законот за Народна банка на Република Македонија во кој јасно се дефинирани надлежностите и се обезбеди основа за независно функционирање. Од друга страна, зајакнувањето на системот за извршување на законите, а особено на судскиот систем и судските постапки има исклучителна важност во обезбедувањето на сигурно деловно опкружување за учесниците на пазарот, со што ќе се намали ризичноста на земјата.

Како и во претходните години, главната цел на монетарната политика и понатаму ќе биде контролата на инфлацијата, односно одржување на стабилност на цените во стопанството, во договор со ММФ. Стабилноста на цените се докажа како најкорисна мерка за долгорочен одржлив економски развој. Всушност, тоа се докажа во Република Македонија во годините пред кризата во 2001 година, со ефектот на стабилноста на цените врз поттикнувањето на инвестициите и економските активности, што резултираше во повисок економски развој.

Монетарната политика, сепак, не би имала голем ефект врз економскиот развој, доколку сегашните, се уште, високи каматни стапки не продолжат да се намалуваат на краток или среден рок. Намалените и стабилни каматни стапки, заедно со еден стабилен и гарантиран курс на денарот, се неопходни за нормално долгорочно деловно планирање на учесниците на пазарот.

Во блиската иднина ќе се продолжи со реформите насочени кон дооформување на финансиската инфраструктура, преку неодамнешното усвојување на новата легислатива во банкарската сфера, новиот платен систем, легислативата за супервизија на осигурувањето, инвеститорските услуги и реформите на пензискиот систем.

Макроекономската стабилност и стабилноста на цените, како што е опишано погоре, се потребни предуслови за забрзување на економскиот развој, што може да се направи само преку натамошно продолжување и интензивирање на структурните реформи, како важна компонента на процесот на транзиција. Либерализацијата на цените во голема мерка е завршена. При крај е и формалната приватизација на комерцијалниот сектор, како и во секторот на земјоделието. Остатокот од големите претпријатија – загубари кои се на списокот на Акциониот план за реструктурирање подготвен со ММФ ќе треба да се продадат или ликвидираат во блиска иднина и покрај евидентната чувствителност на таквите процедури. Сепак, формалната приватизација не е проследена со соодветна модернизација, раководење и технолошки напредок на приватизираните претпријатија, а тие обично страдаат од недостаток на конкуренција и ниска или негативна профитабилност.

Имајќи го сето тоа предвид, потребно е дејствување на краток и среден рок. Реформските мерки ќе се фокусираат на зајакнување на конкурентноста на приватизираните претпријатија и создавање услови за нивна одржлива профитабилност и развој; истовремено, треба бргу да се



заврши и приватизацијата на преостанатите претпријатија кои се целосно или делумно во сопственост на државата, според социјално и финансиски прифатливи услови, а особено на големите претпријатија кои работат со загуба. Реформите за реструктуирање ќе вклучуваат и мерки насочени кон поддршка на новиот приватен сектор, особено на малите и средните претпријатија, како и обезбедување соодветни услови за новите учесници на пазарот, особено преку странски инвестиции. Повторно, успехот на реструктуирањето ќе биде условен од постоењето на потребната макроекономска стабилност, вклучувајќи и соодветна фискална и социјална политика како поддршка на ваквите реформски политики.

Краткорочно и среднорочно гледано, Република Македонија ќе продолжи со приватизацијата и реструктуирањето на дел од комуналните активности во секторот на јавните претпријатија, предвидени за приватизација (на пример: Електростопанство на Македонија, итн.), проследено со сеопфатна легислатива и регулаторни реформи во соодветните комунални сектори. Во банкарскиот сектор, кој веќе во најголем дел се наоѓа во приватна сопственост, но концентриран највеќе во двете најголеми банки (Стопанска банка и Комерцијална банка), натамошните краткорочни и среднорочни мерки ќе се концентрираат врз разрешувањето на тековните структурни проблеми, вклучувајќи ги и оние поврзани со кредитите кои не даваат резултати, слабата ефикасност на банкарските оператори и високите каматни стапки.

Приватизацијата и реструктуирањето веќе се покажаа како мошне тежок процес, особено за работниците кои се соочени со директната закана од губење на нивните работни места со нејасни шанси за пронаоѓање на друго формално вработување. Истото се однесува и на оние работници кои ќе го задржат вработувањето, но ќе имаат релативно ниска и нестабилна заработувачка, како резултат на несигурната профитабилност на нивните претпријатија. Покрај тоа, постојат и хроничните проблеми на екстремно високата стапка на невработеност. Предвидениот економски развој за следните години може да се очекува да го подобри вработувањето, но реформите нема да успеат доколку не бидат поддржани преку соодветна социјална политика, вклучувајќи специјални социјални програми и програми за преквалификација во текот на приватизацијата и реструктуирањето на претпријатијата. Од друга страна, започнатите реформи на системот за социјално осигурување ќе мора да продолжат да се одвиваат на среден и долг рок. Веќе е развиена сеопфатна стратегија за намалување на сиромаштијата, која ги дава насоките за борбата против сиромаштијата и поврзаните проблеми и тоа на долг, среден и краток рок. Објавен е и Националниот план за вработување работен според европските насоки и стандарди.

2.3.1.3. Способност за усвојување на *acquis*

Од аспект на последното, најдалекусежното проширување на Европската унија, сега е јасно дека една држава кандидат, која се обидува да ги задоволи третиот критериум од Копенхаген, треба да преземе многу повеќе отколку само едноставно да го преслика законодавството на ЕУ во својот правен поредок. Најпрво треба да изгради целосно разбирање на предностите и недостатоците на постојниот систем на прописи и формулацијата на политиката во сите сфери во кои Заедницата презела активности или има намера тоа да го стори. Потоа мора да бидат идентификувани разликите помеѓу административниот и правниот систем во Македонија и законодавството на Заедницата и да се дефинираат приоритетните активности за разрешување на најбитните и најважните прашања. Во оваа фаза, сегашните држави кандидати беа потпомогнати преку еден долг процес на скрининг предводен од Европската комисија со кој се испита нивната компатибилност со законодавството и тоа поглавје по поглавје, што им помогна да се здобијат со потполно разбирање на деталите за тоа како функционираат одделните политики на Заедницата, каква е нивната интеракција и како тие биле имплементирани во рамките на различните административни и правни традиции на постојните држави членки. Третата централна фаза во усвојувањето на законодавството вклучува транспонирање на



законодавството на ЕЗ во националниот правен поредок – откако ќе се дефинираат различните опции за имплементација, ќе се избере најефикасниот метод и ќе се подготват нацрт-одредби во форма која е прифатлива за националната правна практика. Но тоа не е крајот на овој процес.

Секој елемент од законодавството бара прецизна анализа на институционалните и процедуралните барања кои ги поставува пред јавните органи, без разлика дали е тоа во министерствата, другите органи или пак на локално ниво, како и оценка за тоа дали тие го поседуваат потребниот капацитет за преземање на тие задачи. Во речиси секој случај ќе биде потребна обука и публицитет, но во многу од нив, ќе треба да се започне формална програма за институционално зајакнување, а можеби и директно основање на сосема нови органи. Овие активности ќе зависат не само од помошта и соработката која ќе биде понудена од ЕУ – различните поглавја за соработка опишани во ССА, како и CARDS програмата – туку и од билатералната помош и подршката од другите меѓународни организации.

Република Македонија е целосно свесна дека членството во Европската Унија ќе постави посебни барања за јавната администрација, а особено во врска со координацијата, ефикасноста, транспарентноста и флексибилноста. До сега вкупните активности се одвиваа без директни насоки од страна на Европската комисија на начин како што тоа беше со земјите од Централна и Источна Европа што значително го отежнуваше и онака сложениот и скап процес. Се користеа искуствата и инструментите кои беа на располагање.

И покрај овие проблеми, европската интеграција сега е целосно вградена во радикалната програма за реформи на јавната администрација во Република Македонија, за која постои целосна посветеност и кај Владата и кај донаторската заедница. Следниве точки можат да се потенцираат како нејрелевантни за успешното исполнување на трите критериуми од Копенхаген. Мора да се обезбеди подобра координација помеѓу министерствата и/или владините агенции, кои имаат заеднички надлежности. Ваквата координација треба да се интензивира и да биде што поефикасна во однос на прашањата поврзани со евро-интеграцијата. Целокупната методологија за спроведување на анализа на потребите и ефектите пред подготвување на нова легислатива мора да биде многу подобро разбрана, а треба да се обезбеди и соодветна обука во сите органи каде се креираат политиките на Владата. Овие различни прашања во повеќе детали се разработени во соодветните поглавја од оваа Стратегија .

2.4. РАМКОВЕН ДОГОВОР (ОХРИДСКИ ДОГОВОР)

2.4.1. Цели

Рамковниот договор потпишан во Охрид на 13 август 2001 година, претставува усогласена рамка за обезбедување на иднината на демократијата во Македонија и овозможување на развојот на поблиски и поинтегрирани односи помеѓу Република Македонија и Евро-атлантската заедница. Договорот го промовира мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество, истовремено почитувајќи го етничкиот идентитет и интересите на сите македонски граѓани. Договорот обезбеди помирување и интегрирање на конфликтни елементи во општеството и целосна интеграција на сите граѓани во државата. Тој истовремено е насочен кон повисок степен на инклузивност на граѓаните кои припаѓаат на заедниците кои не се во мнозинство, особено Албанците, како заедница со над 20% од населението на Република Македонија, и мерки за повисок степен на партиципација во сите сфери на јавниот живот. Имплементацијата на Рамковниот договор е чекор кон реализација на визијата на македонското општество во кое се обезбедува единство на разликите, толеранција, социјална вклученост, рамноправност, лојалност и партиципација на граѓаните независно од нивната етничка, религиозна, полова припадност и јазик.



Постигната согласност за **Рамковниот договор** е основа за забрзани промени кои гарантираат траен мир и безбедност, како и интеграција на Република Македонија во ЕУ и НАТО.

Основните принципи на Рамковниот договор се:

- Зачувување на унитарниот карактер на државата и мултиетничкиот карактер на македонското општество,
- Промовирање мирен и хармоничен развој на граѓанското општество,
- Почитување на етничкиот идентитет и интересите на сите граѓани на Република Македонија,
- Обезбедување Уставот на РМ во целост да ги задоволува потребите на сите граѓани и во континуитет да го рефлектира развојот и зрелоста на модерна демократска држава.

Рамковниот договор се рефлектира во **бројни измени** на Уставот на Република Македонија, промени на законите и подзаконските акти, во функционирањето на органите на власта и јавни институции, пред се во следниве области:

- Развој на **децентрализирана власт**: од една страна - значително зголемување на надлежностите на локалната самоуправа со паралелна фискална децентрализација, а од друга страна – ревизија на територијална организација на државата,
- Целосно почитување на принципот на **недискриминација и правична застапеност**,
 - недискриминација во однос на вработувањата во јавната администрација и јавните претпријатија, како и кај пристапот до јавното финансирање за деловните активности;
 - законски и други мерки за обезбедување соодветна и правична застапеност во јавната администрација на заедниците на централно и локално ниво, истовремено почитувајќи ги правилата за компетентност и интегритет; што побрза реализација на овој принцип во полициските служби;
 - избор на една третина од судиите на Уставниот суд, избор на Народниот правобранител и на тројца членови на Судскиот совет со мнозинство и на пратениците од заедниците кои не се во мнозинство;
- **Воведување собраниски процедури**, кои за донесување определени одлуки, покрај потребното мнозинство, вклучуваат и посебно мнозинство од пратениците кои припаѓаат на заедниците кои не се во мнозинство. Тоа се однесува на донесувањето на Уставот и на законот за локалната самоуправа, како и законите кои директно ги засегаат културата, употребата на јазикот, образованието, личните документи и употребата на симболите, како и на законите за локално финансирање, локалните избори, градот Скопје и за територијалната организација.
- Во поглед на **образованието и употребата на јазиците**:
 - Одвивање на настава на мајчин јазик на учениците во основното и средното образование;
 - Обезбедување финансирање од страна на државата на високо образование на јазиците на кои зборуваат најмалку 20% од населението на Македонија и квоти за упис на припадници на заедниците се додека уписот на високото образование не го одрази составот на населението,
- **Употреба на јазикот:**



- Покрај македонскиот како службен јазик во цела Република Македонија и во меѓународните односи, воведување на јазикот што го зборува 20% од населението како службен и негова употреба:
 - на седниците на Собранието на Република Македонија и неговите тела
 - објавување на законите;
 - комуникација на лицата кои живеат во локална заедница со најмалку 20% населени кое не е во мнозинство, на нивниот мајчин јазик, со соодветната канцеларија на централната влада,
 - на локално ниво - употреба на јазикот на заедницата која е над 20% население како службен, покрај македонскиот, со можност органите на локалната самоуправа да одлучат за употребата во јавните тела и на јазиците на заедниците кои се помалку од 20%,
 - употреба на мајчиниот јазик на обвинетите лица во кривичната и граѓанската постапка, на државен трошок;
 - издавање на лични документи, покрај на македонскиот и на јазикот на граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот, во согласност со закон.
- Во однос на изразувањето на **идентитетот**:
 - Овозможување на локалните власти, непосредно до симболот на Република Македонија, на предната страна на локалните јавни објекти да постават симболи со кои се одбележува идентитетот на заедницата која што е мнозинство во општината, со почитување на меѓународните правила и примена.
 - Зајакнување на ингеренциите на институцијата **Народен правобранител (Омбудсман)**, особено во поглед на почитување на начелата на недискриминација и правична застапеност, како и основање регионални канцеларии,
 - Основање на **Комитет на заедниците**.

Во рамките на **имплементацијата и мерките за градење на доверба** Рамковниот договор предвидува активности, особено за:

- обезбедување меѓународна поддршка, вклучувајќи и донаторска конференција;
- реализација на попис на населението,
- враќање на внатрешно раселените лица, рехабилитација и реконструкција:
 - враќање на внатрешно раселените лица на подрачјата опфатени со конфликтот,
 - донесување Акционен план за рехабилитација и реконструкција во овие подрачја.
- Јакнење на локалната самоуправа;
- Обука за полицијата,
- Поддршка на проекти во областа на медиумите, вклучувајќи на албанскиот јазик и мултиетнички медиуми, како и проекти за развој на меѓуетничките односи.

2.4.2. Спроведување на Рамковниот договор

Владата на Република Македонија е целосно посветена на спроведувањето на Рамковниот договор, како врвен приоритет на нејзината политичка агенда, со цел да се создадат трајни основи за континуиран демократски и просперитетен развој на Република Македонија, што ќе овозможи и нејзина интеграција во Европската унија. Спроведувањето на Рамковниот договор претпоставува и партнерство со цивилниот сектор, како и насочување на политичката енергија и



ангажман на граѓаните кон остварувањето на единствените и заеднички цели на развојот на државата кои ги споделуваат сите нејзини граѓани, независно од нивната етничка припадност.

Во напорите за натамошна забрзана имплементација на Рамковниот договор и доследна кохерентна политика во засегнатите области, усвоени се:

- Акционен план за имплементација на Рамковниот договор со комплетна листа на сите нови прописи што треба да се донесат во дадените рокови и со јасни носители,
- Оперативен план за децентрализација со список на сите правни промени што треба да се донесат со цел децентрализацијата да се одвива непречено, координирано и без потреси во испораката на услугите на непосредните корисници, граѓаните,
- Основна Програма за адекватна и правична застапеност на заедниците во Јавната администрација,

Досегашното спроведување на Рамковниот договор резултираше со:

- Промена на Уставот на Република Македонија со усвојување на амандмани во кои се преточени одредбите од Рамковниот договор,
- Успешно спроведување на попис на населението, целосно поддржан и високо оценет од страна на меѓународната заедница и домашната политичка и експертска јавност;
- Стабилизација во областите погодени со конфликтот: вратени се најголем дел од внатрешно раселените лица и бегалците; деминирана е целата територија која беше погодена од конфликтот, реконструирани и рехабилитирани се сите поголеми инфраструктурни објекти, вклучително и оштетените куќи на семејствата раселени во и надвор од земјата,
- Донесен закон за локалната самоуправа и предложена законска рамка за територијалната организација и финансирање на локалната самоуправа, како и пакет на закони за реализација на децентрализацијата;
- Обезбедена законска основа за спроведување на принципот на недискриминација и соодветна и правична застапеност и спроведени конкретни мерки за подобрување на застапеноста на заедниците во јавната администрација;
- Подобрена структурата на припадниците на заедниците во државната администрација, а особено во полициските и воените структури,
- Воведени и се спроведуваат посебните собраниски процедури;
- Донесени законите и другите акти кои овозможуваат употреба на јазиците на заедниците согласно Рамковниот договор во: основното и средното образование, високото образование; во Собранието на Република Македонија, во комуникацијата на припадниците на заедниците со централната власт, во локалната самоуправа, во кривичните и граѓанските судски постапки; издавањето на личните документи;
- Избор на членови на судии на Уставниот суд, на Народниот правобранител и на Републичкиот судски совет во согласност со Рамковниот договор;
- Зајакната улога на Народниот правобранител;
- Воспоставен Комитет за односи на заедниците;
- Воведени низа мерки за враќање на довербата на граѓаните кон институциите на системот,
- Отворен посебен канал на Македонската ТВ за припадниците на заедниците.

Имајќи предвид дека Рамковниот договор е преточен во правниот систем на Република Македонија, неговото спроведување е прашање на спроведување на Уставот и законот во Република Македонија, како и на изнаоѓање на најсоодветните инструменти и механизми за постигнување на целите на договорот. Истовремено, реализацијата на Рамковниот договор се



одвива и со силен импут од страна на Буџетот на Република Македонија. Не се работи за еднократни трошоци туку за трајни во Уставот и соодветните закони втемелени принципи кој на долг рок ќе предизвикуваат дополнителни трошоци за нормално функционирање на државата.

Меѓународната заедница, особено Европската унија и нејзините земји членки, во партнерство со НАТО, конзистентно ја поддржуваат имплементацијата на Рамковниот договор. Меѓународната заедница многу силно и директно го поддржа имплементирањето на Рамковниот договор обезбедувајќи значителен иницијален финансиски пакет од Донаторската конференција одржана во Брисел на 12 март 2002 година. Над 130 милиони ЕВРА беа ветени за реконструкција и рехабилитација на инфраструктурата по конфликтот и за реализација на заложбите од Рамковниот договор. Реализацијата на средствата е во тек.

Формирана е и институционална структура за поддршка и координација на процесот и координирање на домашните и напорите на меѓународната заедница.

Административната поддршка е зајакната со формирањето на посебен Сектор за спроведување на Рамковниот договор во рамките на Генералниот секретаријат на Владата.

Во фокусот на **натамошното спроведување на Рамковниот договор** се:

- Донесување на законите и ефикасно спроведување на процесот на децентрализација, согласно фазите предвидени во законот;
- Донесување Среднорочна стратегија за соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во јавната администрација;
- Донесување на законска рамка за употреба на симболите на заедниците и за јазиците на заедниците;
- Целосно враќање на внатрешно раселените лица и бегалците,
- Спроведување на Програмата за ревитализација на поранешните кризни региони;
- Доследно спроведување на сите мерки предвидени во донесените закони во сите подрачја на спроведување на Рамковниот договор;
- Континуирано спроведување на мерки за јакнење на довербата меѓу граѓаните, во партнерство со цивилниот сектор.

Натамошните мерки за спроведување на Рамковниот договор истовремено ќе бидат инкорпорирани во Акциониот план за реализација на Европското партнерство, што подразбира и следење на нивната имплементација согласно строго воспоставените механизми.

2.5. РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА

Генерално гледано, појавата и развојот на регионалните интегративни процеси во југоисточна Европа се во согласност со воспоставениот модел на регионални иницијативи. Тоа се основните начела за градење мултилатерална соработка, како основа за политичка и економска стабилност, економски развој и зајакнување на добрососедските односи.

Веќе неколку години наназад, Република Македонија постојано ја зајакнува својата соработка со земјите од регионот, како што е договорено во рамките на Насловот III од ССА. Во согласност со нејзината трајна заложба за регионална соработка, како дел од нејзината надворешна политика, Република Македонија зема активно учество во сите регионални иницијативи, како и во рамките на Пактот за стабилност, што беше оценето позитивно од страна на ЕУ.



Имајќи ја предвид заложбата за придонес кон изградбата на добрососедски односи, безбедност, стабилност и соработка во југоисточна Европа, Република Македонија зема активно учество во постојните иницијативи за регионална соработка, истовремено интензивирајќи ја својата улога во рамките на зајакнатите активности насекаде низ регионот на југоисточна Европа насочени кон нејзината европска и евро-атлантска интеграција. Република Македонија е полноправна членка на Процесот за соработка во југоисточна Европа (СЕЕЦП), Централно европската иницијатива (ЦЕИ), Пактот за стабилност (СП), Иницијативата за соработка во југоисточна Европа (СЕЦИ), додека процесот за добивање полноправно членство на Македонија во Организацијата за Црноморска економска соработка (ОБСЕЦ) моментално е во тек. Република Македонија има статус на набљудувач во рамките на Јадранско-Јонска иницијатива и Сегединскиот процес.

Република Македонија му дава големо значење на **Процесот за соработка во југоисточна Европа**, како иницијатива која е од голема важност за регионот. Дополнително, тоа е една локална иницијатива која потекнува од самите земји од југоисточна Европа и претставува една сеопфатна рамка за регионална соработка. Натомошниот развој на СЕЕЦП, примарно зависи од целосната имплементација на Акциониот план за регионална економска соработка, усвоен на Самитот во Скопје во 2001 година.

Во 2002 година, Република Македонија претседаваше со **Централно европската иницијатива**, кога успешно ги реализираше приоритетите на македонското претседателство – понатамошна меѓународна афирмација на ЦЕИ, подинамичен дијалог помеѓу ЦЕИ и ЕУ, зајакнување на економската димензија на Иницијативата, зајакната соработка со останатите регионални структури и унапредување на прагматичниот пристап преку развој и имплементација на одредени приоритетни проекти, кои се од општ интерес за регионот.

Пактот за стабилност, каде Република Македонија е член уште од самото негово основање, како политичка иницијатива е активна во зајакнувањето на напорите на земјите од југоисточна Европа насочени кон поставените цели и приоритети во неколку области, како што е мирот и демократијата, почитувањето на човековите права, социјалниот напредок, економскиот просперитет и одржување на безбедноста како предуслов за имплементација на реформските процеси и одржување на стабилноста низ регионот.

Република Македонија учествува во работата на **Иницијативата за соработка во југоисточна Европа – СЕЦИ**, која, преку примената на практичниот пристап, го потврди ефикасното исполнување на поставените цели, во блиска соработка со земјите учеснички и земјите кои обезбедуваат поддршка.

Процедурата за полноправно членство на Република Македонија во Организацијата на **Црноморската економска соработка** е во тек. Дополнително, за целите за остварување добра соработка во регионот, Република Македонија остварува континуирани активности во рамките на оваа иницијатива.

Во својство на набљудувач, Република Македонија зема активно учество во Сегединскиот процес, инициран од страна на Унгарија во 1999 година, во рамките на својата заложба за активно учество во Пактот за стабилност. Денес, овој процес е насочен кон зајакнување на демократијата и улогата на локалната самоуправа во земјите од југоисточниот европски регион, унапредувајќи ја прекуграничната соработка меѓу локалните власти и процесот на основање Евро-региони.

Република Македонија има статус на набљудувач и во рамките на **Јадранско-Јонската иницијатива**, која, имајќи ги предвид нејзините држави членки, Италија, Грција и Словенија –



држави членки на ЕУ, Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска и Србија и Црна Гора – аспиранти за членство во ЕУ, се смета како перспективна иницијатива во рамките на регионалната мрежа на иницијативи на земјите од Западниот Балкан.

Република Македонија има потпишано договори за слободна трговија со сите земји од југоисточна Европа, што е едно од основните упатства на ЕУ од аспект на регионалната соработка, поддржано преку Пактот за стабилност, а тоа е воспоставувањето на слободни трговски зони меѓу земјите од регионот како предуслов за побрз економски развој и влез на странски инвеститори од високо развиените земји.

Република Македонија поднесе барање за членство во СЕФТА, кое се очекува наскоро да биде реализирано.

Развојот на синхронизирано меѓусебно поврзување на системите за снабдување со електрична енергија на земјите членки на СЕЦИ е од подрегионална, регионална и меѓурегионална важност. Проектот започна во јануари 1998 година.

Како дел од подгрупата наречна "Теле-информативен систем меѓу националните диспечерски центри во југоисточна Европа", беше потпишан Меморандум за разбирање, со кој беше постигната модерна теле-информативна поврзаност на националните диспечерски центри на земјите членки на СЕЦИ, како и воспоставување на заеднички енергетски пазар.

Потпишувањето на Меморандумот за разбирање за регионалниот енергетски пазар во југоисточна Европа претставува важен чекор напред, како и неговата интеграција во внатрешниот енергетски пазар на ЕУ.

Коридорот број 8 и број 10 се проекти во кои Република Македонија има вложено многу. Земјите низ кои минуваат двата коридора активно соработуваат на проектот, со поддршка од Европската унија. Во последниов период, активностите се интензивирани.

На иницијатива на Република Македонија, во тек е процедура за подготвување Конвенција за соработка со Република Хрватска во согласност со одредбите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, каква што подоцна треба да се потпише и со другите земји од регионот, откако тие ќе потпишат ССА со ЕУ. ЕУ става посебен акцент на ова, како важен елемент за развој на нејзините односи со овие земји, кои треба дополнително да се развиваат со цел да се овозможи полесно пристапување кон ЕУ во текот на преговорите.

Република Македонија потпиша и Меморандум за разбирање со Република Словенија, Република Хрватска и Република Албанија за соработка процесот на евро-интеграција, а со Бугарија – за соработка во областа на евро-атлантските интеграции. Иницирано е потпишување на вакви Меморандуми и со други земји во регионот

Во врска со регионалната соработка на највисоко ниво, пред одржувањето на ЕУ Самитот на земјите вклучени во Процесот на стабилизација и асоцијација во Солун (во јуни 2003 година), претседателите на овие земји заеднички го разгледаа акцентот што ЕУ го става на нивната заложба и подготвеност за преземање на сите неопходни активности за справување со ситуацијата во регионот, за негов економски развој и просперитет со цел да се забрза процесот на приближување на овие земји кон ЕУ, што беше позитивно оценето од страна на ЕУ.

Согласно ваквите заложби и со заедничко дејствување со земјите од регионот и меѓународната заедница, Република Македонија е посветена на преземање продолжителни активности за елиминација на причините за кризата, сè повисокиот степен на **организиран**



криминал во регионот, што претставува директна закана за стабилноста на целокупниот регион и пошироко. Во оваа сфера, Република Македонија соработува со сите земји од регионот, преземајќи координирани и решителни активности заедно со земјите од регионот и меѓународните фактори, во борбата против ова зло.

Република Македонија зема активно учество во активностите на СЕЦИ Регионалниот центар за борба против прекуграничниот криминал, каде што има номинирано и свои претставници.

Република Македонија веќе има потпишано спогодби и интензивно работи на реализацијата на определени (одделни) проекти во рамките на неколку од воспоставените евро-региони во југоисточна Европа.

Прекуграничната соработка е од клучна важност за развој на регионот, за што постои заложба кај земјите од регионот. Сепак, недостасуваат средства за нејзина целосна реализација. Досегашните искуства на Република Македонија во прекуграничната соработка со Грција, користејќи средства на ЕУ, се мошне позитивни. Република Македонија ќе продолжи со ваквата соработка, особено користејќи го нововостановениот инструмент на ЕУ „Ново соседство,,.

Собранието на Република Македонија прави континуирани напори за јакнење на парламентарната регионална соработка, согласно Декларацијата на Собранието за улогата на парламентарната димензија во Процесот за стабилизација и асоцијација од 11 јуни 2003 година. Притоа е особено нагласена подршката од Собранието до Европската Комисија за воспоставување Балканска конференција на националните парламентарни комисии за европски прашања, со перспектива да се добие специјален статус во рамките на Конференцијата на парламентарните тела за европски прашања (КОСАК).

Соработката во другите области како што се културата, реализацијата на проекти со хумана димензија (грижа за хендикепираните и чувствителни лица, социјални случаи) може да послужи како основа за воспоставување институции од овој вид како институции кои можат да функционираат без, притоа, државите да се чувствуваат загрозени од нивната преблиска меѓусебна поврзаност во рамките на регионот. Соработката меѓу институтите, музеите и сличните организации од земјите од регионот и воспоставувањето на заеднички совети во овие сфери можат да дадат позитивни резултати.

Позитивните искуства постепено можат да се применуваат и во изградбата на институции и во другите сфери.

2.6. ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија која за прв пат беше воведена во 1993 година во Мастрихт, а подетално дефинирана со Договорот од Амстердам кој влезе во сила 1999 година, постави пет фундаментални цели:

- Да се зачуваат заедничките вредности, фундаменталните интереси, независноста и интегритетот на Унијата во согласност со принципите на Обединетите нации,
- Да се зајакне безбедноста на Унијата на сите начини,
- Да се зачува мирот и да се зајакне меѓународната сигурност, во согласност со принципите на ОН, како и со принципите на Хелсиншкиот и целите на Парискиот акт, вклучително и оние за надворешните граници,
- Да се промовира меѓународната соработка,



- Да се развие и да се консолидира демократијата и владеењето на правото како и почитувањето на човековите права и основните слободи.

Македонија во потполност ги прифаќа основните принципи на Заедничката надворешна и безбедносна политика и во рамките на своите активности во периодот пред влегувањето во Унијата, како и потоа, ќе ги дефинира и ќе ги спроведува заедничките политики и активности согласно оние на Унијата, како и ќе работи на обезбедување висок степен на соработка на сите полиња од меѓународните односи.

Притоа ќе настојува да ги чува заедничките вредности, основните интереси, независноста и интегритетот на земјата, како и контролата на целата нејзина територија, преку јакнење и поддршка на демократските процеси, почитувањето на домашното и меѓународното право, човековите права, со што ќе се овозможи зачувување на мирот, превенција на конфликти и јакнење на меѓународната безбедност, согласно познатите принципи и начела од Повелбата на ОН.

Во текот на своето приближување и постепена и перманентна интеграција во Унијата, Република Македонија ќе ги усогласува сите свои надворешно-политички и безбедносни активности согласно определбите и одлуките на Европската унија, а по зачленувањето согласно процедурите предвидени со Европскиот устав и востановената практика на полето на ЗНБП.

Во соработка со другите членки и кандидати за влез во ЕУ, Република Македонија ќе се залага за проширување и развој на меѓусебната политичка солидарност, ќе се воздржува од секоја активност што е во спротивност со интересите на Унијата или што може да ја наруши нејзината ефикасност како кохезивна сила во меѓународните односи.

Република Македонија ќе ја спроведува ЗНБП преку:

I. дефинирање на општите насоки на дејствување;

Дефинирањето на насоките ќе се изврши по донесувањето на Европскиот устав и согласно истиот дефинираните насоки на дејствување на Европскиот совет и одлуките усвоени од Министерскиот совет, вклучувајќи ги и прашањата со одбранбени импликации. Во одделни случаи, кога развојот на меѓународната ситуација истото ќе го бара, ќе се следат посебните вонредни средби и стратешки препораки на Европскиот совет.

Сé до конечното зачленување во Унијата, Македонија ќе врши постојани консултации и договарање со ЕУ за преземените и планираните активности во земјата, регионот и пошироко, на кој начин би се обезбедила целосна транспарентност и би се продолжило со зголемување на довербата и соработката меѓу Република Македонија и ЕУ.

II. придружување кон одлуките на ЕУ и прифаќање на истите, а кои се однесуваат на:

- активностите на Унијата;
- позициите на Унијата;
- примената на активностите и позициите.

Надлежните институции во Република Македонија за креирање и спроведување на надворешната и безбедносната политика постојано ќе ги следат активностите на ЗНБП на Унијата,

III. јакнење на систематската и институционалната соработка со земјите-членки и институциите на ЕУ.



Покрај следење, поддржување и имплементирање на активностите и позициите на ЗНБП на ЕУ, надлежните институции во Република Македонија за креирање и спроведување на надворешната и безбедносната политика ќе одржуваат средби, консултации и усогласување на ставовите со креаторите и одговорните за ЗНБП на Унијата. Ова особено се однесува на одржувањето редовни средби и политички дијалози со Европскиот парламент и Европската комисија.

Македонија со активно презентирање на сопствени идеи, замисли, планови, како и средства, преку своите надлежни институции ќе се обиде да влијае во подготвувањето и донесувањето одлуки од стратешко значење и со посебен ефект на определено прашање од заеднички интерес и ќе поднесува предлози за негово разрешување. Доколку, притоа, се појават тешкотии, ќе се залага за изнаоѓање соодветен и задоволувачки компромис, што нема да биде во спротивност со целите, принципите и ефективноста на Унијата.

За прашања кои имаат воени и одбранбени импликации по земјата и/или содржат витални и национални интереси, Македонија истите аргументирано ќе ги објаснува и брани, со цел да се респектира и разбере македонската позиција и став. Постојаната размена на информации и донесувањето заеднички оценки ќе влијае врз усогласувањето на ставовите и продлабочувањето на соработката со Унијата.

Македонија ќе ги координира своите активности со оние на Унијата и во рамките на меѓународните организации и конференции. До конечното зачленување во Унијата, активностите, позициите и ставовите на Унијата ќе се поддржуваат активно и безрезервно, при што основа ќе бидат националните интереси на Република Македонија, како и определбите од Повелбата на ОН.

Учество на Република Македонија во политичкиот дијалог со ЕУ во врска со теми од ЗНБП ќе започне со воспоставување билатерална и мултилатерална институционална структура, реструктурирање на постојните структури во надлежните институции, пред сè, во Министерството за надворешни работи, со цел да се постигне административна поставеност компатибилна со ЗНБП структурата на државите членки на ЕУ, што ќе и овозможи на Република Македонија да земе целосно учество на сите релевантни состаноци на ниво на политички директори, европски кореспонденти и работни групи, подобрувајќи ја способноста на Министерството за имплементација на одредбите поврзани со ЗНБП.

Значајна улога ќе има и воспоставувањето и функционирањето на Мрежата за комуникација во Република Македонија, која ќе ја олесни безбедната и рапидна комуникација во сферата на ЗНБП меѓу Секретаријатот на Советот на ЕУ и државите кандидати, со воспоставување терминали во Министерството за надворешни работи во Скопје и во Мисијата на Република Македонија при ЕЗ во Брисел.

Континуираните активности, пред сè, ќе бидат насочени кон:

- континуиран дијалог во рамките на Советот за стабилизација и асоцијација,
- политички дијалог на министерско ниво;
- континуирана парламентарна соработка преку Парламентарниот комитет за стабилизација и асоцијација и други активности на парламентарно ниво, вклучувајќи ја Комисијата за европски прашања, Комисијата за надворешна политика и Комисијата за одбрана и безбедност во Собранието на Република Македонија;
- средби меѓу високи македонски и европски претставници од земјите и од институциите на ЕУ,



- политички дијалози на експертско ниво.

За време на сите овие средби Македонија ќе ја претставува својата позиција во насока на:

- зајакнување на меѓународната позиција, како држава целосно посветена на највисоките стандарди за мир, благосостојба, партнерство и соработка;
- заземање активна улога во системот на ОН како целина;
- преземање активна улога во СТО;
- соработка со Меѓународниот трибунал за воени злосторства, злочини против човештвото и геноцид, сторени на територијата на поранешна Југославија од почетокот на 1991 година наваму (МКТЈ);
- ефективно учество во европските меѓувладини организации каде Република Македонија е веќе членка (Советот на Европа, ОБСЕ), како и соработка со државите членки на ЕФТА и ОЕЦД;
- зачленување во НАТО;
- интензивирање и натамошно унапредување на пријателските односи со сите држави, користејќи ги сите билатерални и мултилатерални механизми на располагање;
- одржување и подобрување на стабилните и добрососедските односи со сите земји од поширокиот регион (интензивирање на регионалната соработка во мултилатерален и билатерален контекст).

Покрај наведените редовни форми на политички дијалог, во исклучителни случаи, на иницијатива на било која страна, размената на мислења и консултациите по определени прашања од ЗНБП може да се одвиваат преку една од следниве форми:

- средби и консултации на високи претставници на Република Македонија со Претседателството на Советот на ЕУ и на Комисијата, како можност за размена на детални мислења за клучните прашања од меѓународните односи од заеднички интерес или за локалните и/или регионални проблеми и настани, кои имаат влијание врз иднината на Република Македонија, врз иднината на регионот, како и врз иднината на обединета Европа;
- консултации со државите од ПСА на сите можни нивоа – парламентарно, министерско, експертско, со посебно внимание врз: процесот на зајакнување и соработка на постојните демократски институции, владеењето на правото и човековите и малцински права, процесот на либерализација на визниот режим и поедноставување на процедурите за издавање виза; процесот на административни реформи; процесот на хармонизација на соодветните правни системи со оној на Европската Унија; процесот на соработка во борбата против тероризмот, сите видови организиран криминал, корупција, дрога, шверц, трговија со луѓе итн.; процесот на интензивен прекуграничен сообраќај и соработка; потребата за потпишување спогодби за двојно државјанство; начинот и средствата за одржување политички дијалог; воспоставување слободна трговска зона во согласност со одредбите на СТО; взаемни концесии во однос на четирите слободи; како и врз сите проблеми кои имаат регионална димензија и бараат еден регионален пристап;
- Консултации на сите дипломатски нивоа, како и на експертско ниво, со државите кандидати за сите видови соработка регулирани преку релевантните норми на соодветните акти за асоцирање, со посебен акцент на оние кои имаат влијание врз поширокиот регион и кој бараат широка анализа, организација и разрешување на регионално ниво;



- Брифинзи и консултации за важни и тековни прашања од надворешната политика во Министерството за надворешни работи за потребите на амбасадите на државите членки на ЕУ, оние од земјите кои припаѓаат на ПСА и оние на државите кандидати;
- Брифинзи и консултации за различни прашања поврзани со меѓународните односи, користејќи ја дипломатската мрежа во трети земји, преку мултилатерални или регионални институции и други меѓународни форуми;
- средби на експертско ниво со надлежните во европските тела и органи за креирање и следење на ЗНБП;
- користење на дипломатските канали вклучувајќи и соодветни контакти во трети земји и во централите на соодветните меѓународни институции (на пример ОН, ОБСЕ, СЕ, итн.).

2.6.1. Заедничка безбедносна и одбранбена политика

Интегрален дел на ЗНБП ќе претставува Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП), како долгогодишна амбиција на Унијата. Таа датира уште од 1954 година со усвојувањето на планот за Заедница за европска одбрана. Но, правна основа за развивање на ваква политика се создаде дури во 1993 година во Мастрихт, продолжи во Амстердам (во сила 1999 година). Целта е формулирање на заедничка европска одбранбена политика, поткрепена со адекватни воени доктрини и инструменти.

Република Македонија се гледа себеси како дел од таа заедничка одбранбена политика и ќе настојува да обезбеди оперативен капацитет на цивилните и воените средства за реализирање и учество во мисии надвор од својата територија, чии единствени цели согласно принципите на Повелбата на ОН ќе бидат:

- зачувување на мирот,
- превенција на можните конфликти и
- јакнење на меѓународната безбедност.

Задачите во оваа смисла би вклучувале:

- заеднички операции на разоружување;
- хуманитарни и спасувачки акции;
- воени совети и помош;
- превенција на конфликти и операции за зачувување на мирот;
- учество на заеднички сили во кризни ситуации, вклучително изградба на мир и пост-конфликтна стабилизација.

Сите овие задачи можат да придонесат во борба против тероризмот, вклучувајќи поддршка на други земји за справување со тероризмот на нивната територија.

ЗБОП ќе вклучува постепено создавање и усогласување на одбранбената политика на Република Македонија согласно во иднина воспоставената заедничка одбрана на Унијата. Секако истото нема да го ограничи специфичниот карактер на Македонската безбедносна и одбранбена политика, ниту пак на било кој начин ќе ги ограничи обврските што ќе произлезат со членството на РМ во НАТО.

Имајќи ја предвид потребата од активно учество и придонес во примената на ЗБОП и на дефинираните цели, Република Македонија ќе овозможи сопствените цивилни и воени



потенцијали да бидат на располагање на ЕУ. Воедно активно ќе соработува со постојните, како и со во иднина формираните воени и истражувачки агенции и тела на Унијата со цел:

- да ги идентификува своите оперативни потреби;
- да ги промовира мерките што ќе ги задоволат зацртаните потреби;
- да придонесува во идентификувањето, а каде е потребно и во имплементирањето на мерките потребни за јакнење на индустриската и технолошката база на одбранбениот сектор;
- да учествува во дефинирањето на својата оружена политика;
- да ги подобрува своите воено-одбранбени способности.



3. ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН ДЕЛ

ВОВЕД

Исполнувањето на целта за членство во ЕУ претпоставува остварување на долгорочни процеси на економски реформи коишто претставуваат комбинација од интензивирање на економската трансформација на државата и усвојување и спроведување на формалните барања и услови за членство. На тој начин ќе се создадат потребните услови кои се од исклучителна важност за финализација на транзицијата на Македонија кон една функционирачка пазарна економија.

Во своето движење низ процесот на транзицијата, Република Македонија речиси ја има завршено нејзината прва фаза, т.е. макроекономската стабилизација, либерализацијата и приватизацијата. Во следната фаза, која е веќе започната, државата треба да ги спроведе клучните структурни и институционални реформи кои ќе обезбедат зајакнување на економската стабилност, одржлив економски растеж, пораст на вработеноста и одржлив економски развој. Тоа ќе претставува еден сложен процес кој ќе се одвива во текот на еден подолг временски период. Затоа не би било ниту реално за очекување, а ниту пак изводливо, сега да се подготви сеопфатна економска стратегија за пристапување на државата во ЕУ, која би го опфатила целосно периодот на времетраењето на тој процес. Оттука, целта на ова поглавје на НСЕИ е да обезбеди подлога за една специфична акциона програма за економски развој на Македонија до крајот на 2007 година. Таа среднорочна стратегија е конзистентна со стратешката и долгорочна цел на државата да се подготви за приклучување кон ЕУ. Од друга страна, овој среднорочен поглед се поклопува со периодите на ревизија и оценка на повеќе европски стратегии, агенди, спогодби, програми, политики и процеси.

Поглавјето за економско-социјалниот дел на Националната стратегија е подготвено во контекст на целокупните економски и социјални подготовки на Република Македонија за нејзиното пристапување кон ЕУ што претставува процес кој бара бројни и сложени социо-економски реформи, кои треба да се спроведат во текот на еден подолг временски период. Текстот се фокусира на условите кои треба да ги задоволи една држава кандидат за пристапување со цел да постигне ефикасност во функционирањето во рамките на Внатрешниот пазар. Согласно вториот од трите Копенхагенски критериуми, државата мора да создаде функционална пазарна економија која мора да биде способна да се справи со меѓународните конкурентски притисоци, без разлика дали ќе биде примена во ЕУ или не. Искуствата од многу држави кандидати кои ќе станат членки на ЕУ во 2004 година покажуваат дека пристапувањето кон ЕУ се има докажано како корисно средство за задоволување на тие севкупни економски цели.

Во таа смисла, клучните цели на НСЕИ во нејзиниот економски и социјален дел кои треба да бидат исполнети до крајот на 2007 година се следниве:

- (1) да се промовира економски растеж насочен кон намалување на јазот во однос на нивото на достигнатиот степен на економско-социјална развиеност на државите членки на ЕУ;
- (2) да се зголеми меѓународната конкурентност на македонската економија;
- (3) да се постигне одржливост на економскиот растеж од еколошка, социјална и етичка гледна точка; и
- (4) да се воспостават темелите за ефективна интеграција на Република Македонија во ЕУ.



Во однос на структурата на поглавјето за економско-социјалниот дел на Националната стратегија, тоа содржи вовед и два дела. Воведот ја презентира општата економска рамка за пристапување на Република Македонија кон ЕУ и се задржува на презентација на главните елементи на ССА, особено оние поврзани со клучните прашања на “четирите слободи”, кои во голема мера го диктираат односот меѓу Република Македонија и ЕУ. Воведот, исто така, претставува сумирање на главните заклучоци од целото поглавје и ги содржи основните елементи на економската стратегија во текот на периодот 2004-2007 година, вклучувајќи и некои основни макро-економски цели и проекции. Првиот дел од поглавјето ги презентира клучните карактеристики на макро-економските реформи кои треба да се спроведат во Република Македонија во текот на следниот среднорочен период. Во вториот дел се опишани микро-економските и структурните реформи кои треба да ги постават темелите за одржливиот развој.

Во поглавјето за економско-социјалниот дел на стратегијата не се посебно разработени барањата поврзани со функционирањето на Внатрешниот пазар во однос на усвојувањето на *acquis communautaire* кои секоја држава кандидат за пристапување мора да ги исполни, имајќи предвид дека истите се разгледани во Поголавјето 4 од Стратегијата.

3.1. ОПШТА ЕКОНОМСКА РАМКА ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА КОН ЕУ

За да стане членка на ЕУ, Република Македонија, како и сите други држави апликанти, ќе треба да исполни една група услови за пристапување. Од тој аспект, Европскиот Совет во јуни 1993 година во Копенхаген има потенцирано дека: “државите од централна и источна Европа со асоцијативен статус, доколку тоа го сакаат, ќе станат членки на Унијата. Пристапувањето ќе се случи тогаш кога државата ќе биде способна да ги преземе обврските коишто произлегуваат од членството и со исполнување на економските и политичките услови. За членство е потребно:

- државата кандидат да има постигнато стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човечки права и почитување и заштита на малцинствата;
- да постои функционална пазарна економија со капацитет за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на ЕУ;
- да можат да се преземат обврските од членството, вклучувајќи го и придржувањето кон целите за политичка, економска и монетарна унија.”

Во Мадрид во декември 1995 година, Европскиот совет, во контекст на стратегијата пред пристапувањето, има дискутирано за потребата за “создавање услови за постепена, хармонизирана интеграција на државите апликанти, особено преку:

- развој на пазарната економија,
- корекции на нивната административна структура,
- создавање на стабилно економско и монетарно опкружување.”

Покрај тоа, во 1995 година Европската комисија издаде Бела книга која го содржи законодавството кое државите кандидати треба да го пренесат во сопственото законодавство и да го спроведат со цел да го применат таканаречениот *acquis communautaire*. Белата книга, исто така, идентификува некои елементи кои се сметаат за клучни за имплементацијата на Единствениот пазар (познати како мерки од Фазата I), на кои треба да им се посвети приоритетно внимание.

Со Агендата 2000 од 1997 година поблиску се дефинирани показателите за економскиот критериум:



- Постојење на функционална пазарна економија, што значи:
 - Еквилибриум помеѓу понудата и побарувачката е воспоставен преку слободна реципрочна активност на пазарните сили, цените и трговијата се либерализирани,
 - Бариери за влез и излез на пазарот не постојат,
 - Правниот ситем е воспоставен, законите и договорите се извршуваат,
 - Макроекономска стабилност е постигната вклучително и адекватна ценовна стабилност и одржливи јавни финансии и надворешни сметки,
 - Финансискиот сектор е доволно добро развиен за да ги канализира заштедите кон продуктивен развој,
- Капацитет да се издржи притисокот на конкуренцијата и пазарните сили внатре во Европската унија (основното прашање тука е дали економските субјекти/фирмите имаат неопходен капацитет да се адаптираат и дали во државата има поволна клима и подршка на нивната адаптација) што значи ,
 - Постојење на функционална пазарна економија и доволен степен на макроекономска стабилност за економските оператори да можат да се донесуваат деловни одлуки во услови на стабилност и предвидливост,
 - Доволна количина по соодветна цена на човечки и физички капитал, вклучително инфраструктура (енергија, телекомуникации, транспорт), истражување и развој и перспектива за развој во овие полиња,
 - До кој степен владата влијае низ својата политика и законодавство на конкуренцијата преку трговската политика, државната помош, подршката на малите и средни претпријатија и сл.,
 - Степенот и интензитетот на трговска интеграција на земјата со Европската унија , по обем и вид на трговска размена,
 - Бројот , односно пропорцијата на мали и средни фирми, делумно затоа што тие се адаптираат полесно и побрзо, делумно затоа што големите фирми имаат отпор кон промени.

Начелата кои ги потенцираат поставените барања и услови за пристапување кон ЕУ, а особено во однос на учеството во единствениот пазар, се таканаречените начела на “четирите слободи”.

Од институционален аспект, односите меѓу Република Македонија и ЕУ се раководени од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), потпишана и ратификувана од страна на државите членки на ЕУ. Според условите содржани во ССА, Република Македонија има преземено обврска за прогресивно усвојување на најголемиот дел од легислативата на ЕУ. ССА, исто така, ја дава и рамката за постепено воведување на “четирите слободи” - тие го претставуваат камен-темелникот на Внатрешниот пазар - во односот меѓу Република Македонија и ЕУ.

Слободно движење на стоки; Република Македонија веќе го има либерализирано својот надворешно-трговски систем во голема мера, а ќе продолжи со негова либерализација во согласност со одредбите од ССА и Времената спогодба (ВС). Во март 2003 година Република Македонија стана членка на Светската трговска организација, што ќе придонесе кон натамошно вклучување на државата во светскиот трговски систем. Но, дури и по целосното воспоставување на Слободната трговска зона, што треба да се случи најдоцна до 2011 година, согласно ССА, Република Македонија ќе треба да стори уште многу со цел да ги задоволи техничките барања и услови на Внатрешниот пазар на ЕУ. Тоа е идентификувано и во ССА и Република Македонија ќе мора да го хармонизира своето законодавство со законодавството на ЕУ во согласност со одредбите од Спогодбата.



Одредбите на ССА (и ВС) ја обезбедуваат основата за либерализација на режимот на надворешната трговија на Република Македонија со ЕУ на една асиметрична основа. Тоа вклучува моментален слободен извоз на домашните производи од Република Македонија на пазарот на ЕУ (со исклучок на виното и говедското месо) од една страна, како и прогресивно намалување на царините во Македонија за производите со потекло од ЕУ, од друга страна. Постојат одредени исклучоци за некои чувствителни производи (текстилот, одделни земјоделски производи и челикот), за кои се предвидени специјални режими во Прилозите и Протоколите кон Спогодбата.

Слободно движење на услуги; На Внатрешниот пазар на ЕУ слободното движење на услугите, како и поврзаните права на основање деловни субјекти, се базираат врз начелна апсолутна забрана за било какви ограничувања во однос на нивната примена, зајакната преку соодветна легислатива со која се воспоставува таквата слобода во одредени сектори. Сепак, што се однесува до одредбите на ССА, ситуацијата не е иста. Основните услови содржани во неа наведуваат дека, од датумот на нејзиното стапување во сила, ниту една од потписничките не смее да воведува мерки со кои условите за обезбедување услуги преку границите ќе станат “во голема мера порестриктивни” од оние кои веќе постојат, како и тоа дека правото за основање на деловна единица од било кој вид треба да се гарантира или на принцип на најповластена нација (МФН) или врз принцип на национален третман, односно врз подобрата варијанта во секој конкретен случај. По истекот на пет години од спроведувањето на ССА, правото за основање ќе може да се применува и во случаите на самовработените лица. Во текот на првите четири години од важноста на Спогодбата Република Македонија има право да прави исклучоци од одредбите за основање, но единствено во исклучителни случаи поврзани со одредени тешкотии во реструктурирањето, сериозни социјални проблеми или драстични нарушувања на пазарот, а тоа секогаш мора да биде предмет на оожпределени временски ограничувања и дискусија во рамките на Советот за стабилизација и асоцијација. Од почетокот на втората транзициона фаза, односно не порано од четири години по стапувањето во сила на ССА, со дредени исклучоци и во зависност од остварениот напредок во процесот на приближување на законодавството, Република Македонија треба да започне со постепено отворање на пазарот во однос на обезбедувањето услуги од страна на претпријатија и поединци од ЕУ. Од датумот на стапување во сила на Спогодбата ќе бидат разгледани сите потребни чекори за взаемно признавање на професионалните квалификации.

Слободно движење на работна сила; ССА го третира прашањето на слободно движење на работниците од неколку аспекти: (а) во однос на правото на вработување - се обезбедува недискриминаторски третман за државјаните на ЕУ и Република Македонија (како и за нивните брачни другари и деца) кои веќе легално се вработени на територијата на Република Македонија или некоја држава членка на ЕУ; и (б) во однос на социјалните права на овие работници (и членови на нивните семејства), дополнително ќе бидат дефинирани прописи од страна на Советот за СА за координација на системите за социјално осигурување со цел да се обезбеди делот на нивната пензија и другите социјални права, стекнати во текот на работењето во ЕУ или Република Македонија. Дополнително, согласно одредбите за основање, ССА им овозможува на претпријатијата од ЕУ или Република Македонија кои имаат основано подружници или претставништва на другата територија, или пак за прв пат се обидуваат да основаат подружница или претставништво, да вработуваат сопствени државјани на одредени високо професионални или раководни функции, при што со самото тоа, на тие лица им се обезбедува дозвола за постојан престој и работна дозвола за времетраењето на нивното вработување. Сепак, за разлика од апсолутното право во рамките на Внатрешниот пазар на ЕУ, пристапот до вработување за македонските работници на територијата на некоја од државите членки на ЕУ зависи од ситуацијата на пазарот на работна сила во таа држава, како и од постојните и идни билатерални спогодби со Република Македонија. Но, сепак, постои можност Советот за СА да воведо дополнителни подобрувања, вклучувајќи го и пристапот до професионална обука.



Постојната легислатива во областа на трудот обезбедува недискриминаторски третман на работниците од ЕУ (и нивните семејства) во Република Македонија во однос на нивните права по вработувањето. Под водство на Советот за СА Република Македонија ќе настојува да воспостави прописи за подобра координација на системите за социјално осигурување, со цел на вработените кои доаѓаат од ЕУ да им се овозможи да ги уживаат своите социјални права во согласност со ССА. Во краткорочен до среднорочен период Република Македонија ќе мора да ги унапреди и да ги заврши започнатите законодавни и институционални реформи во сферата на трудот и социјалната безбедност во согласност со законодавството и практиката на ЕУ, вклучувајќи и обезбедување услови за недискриминаторски пристап за државјаните на ЕУ до пазарот на работна сила во Македонија.

Слободно движење на капитал; Слободното движење на капиталот е предуслов за слободното движење на финансиските услуги и лица. Тука повторно се работи за апсолутно право во рамките на Внатрешниот пазар кое законски е применливо, додека со ССА се предвидува постепено воведување на слободното движење на капиталот. Како прво, од датумот на стапување на Спогодбата во сила се предвидува слободно движење на капиталот за капитални трансакции поврзани со: (а) директни инвестиции од страна на ентитети од ЕУ во македонско претпријатие или како резултат на основање претставништво и/или овластена канцеларија, вклучувајќи ги и оние по ликвидација или репатријација на таквите инвестиции и трансфер на добивка; и/или (б) средства поврзани со одредени комерцијални трансакции или обезбедување услуги каде учество зема лице со постојан престој во ЕУ или Република Македонија, како и на финансиски заеми и кредити со рок на доспевање подолг од една година. Од друга страна, слободното движење на капитал во облик на портфолио инвестиции и заеми и кредити со рок на доспевање покус од една година, треба да се воведат по завршувањето на првата фаза на транзициониот период (во основа четири години од стапувањето на сила на ССА), кога ќе се разгледаат можните начини на целосна примена на правилата на Заедницата во однос на таквото слободно движење.

3.2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ЕКОНОМСКИОТ И СОЦИЈАЛЕН ДЕЛ

Во економско-социјалната сфера барањата за успешно пристапување на една држава кон ЕУ значат минување низ следниов редослед на реформи: (1) создавање и одржување макро-економска стабилност; (2) интензивирање на економската транзиција, односно комплетирање на промената на сопственичките права и спроведување на структурните реформи кои се потребни за функционирање на пазарната економија; и (3) усвојување на правилата и прописите со кои треба да се постигне потребниот степен на компатибилност со економиите на другите учесници на единствениот пазар, односно државите членки на ЕУ.

Наведениот редослед на реформи е многу важен. Економската стабилизација е основен предуслов, имајќи предвид дека ниту една пазарна економија не може да функционира, доколку не бидат воспоставени најважните макро-економски предуслови и доколку постојат неодржливи буџетски дефицити и дефицити на трговскиот биланс. И, се разбира, дека еднаш постигната, макро-економската стабилност мора и да се одржува. Таа ја обезбедува рамката за успешно спроведување на структурните мерки, особено либерализацијата на цените и надворешната трговија, кои ја водат трансформацијата кон пазарна економија. Стабилноста мора да биде надолполнета со тие структурни мерки, кои самите не можат да се преземат и остварат надвор од контекстот на стабилизацијата. Доколку се настојува да се постигне единствено стабилност ќе дојде до ограничување на побарувачката со цел да се задржи на ниво на расположливата понуда, но нема да дојде и до реалокација на ресурсите и стимулирање на понудатата, па економијата ќе започне забрзано да се загушува. Доколку пак структурните



реформи се спроведуваат во контекстот на стабилноста нивниот ефект ќе биде спротивен на очекуваниот, бидејќи во тој случај тие само ќе ја поттикнуваат (хранат) инфлацијата и дефицитите на трговскиот биланс. Третата група мерки, т.е. усвојувањето на *acquis communautaire* (кое е разгледано во Поглавјето 4), претставува императив за пристапувањето и, во многу случаи, тие мерки сами по себе претставуваат важни структурни реформи кои ја поддржуваат транзицијата. Очигледно е, сепак, дека тие мора да ги надополнуваат мерките за стабилизација и структурни реформи, но не можат нив ниту да ги заменат ниту да им претходат.

Оваа среднорочна економска стратегија е насочена кон подготвување на конзистентен збир од мерки фокусирани врз одржување макро-економска стабилност во Република Македонија, истовремено создавајќи услови за одржлив економски растеж и пораст на вработеноста. Економскиот и социјален дел на НСЕИ се базира врз четири главни и меѓусебно зависни компоненти, кои се надополнети со еден број структурни реформи за поддршка. Четирите компоненти - кои го претставуваат скелетот на стратегијата - се следните:

- (1) одржување макроекономска стабилност;
- (2) создавање услови за забрзување на економскиот растеж и порастот на вработеноста;
- (3) обезбедување на соодветна но таргетирана социјална заштита со цел да се намалат социјалните последици од транзицијата; и
- (4) подобрување во спроведувањето на формално воспоставената регулаторна и институционална рамка, односно намалување на имплементациониот јаз.

Основното макроекономско сценарио за развој на Република Македонија во текот на наредниот среднорочен период (2004 до 2007 година) е претставено во Табелата 1.

ТАБЕЛА 1: ОСНОВНИ МАКРОЕКОНОМСКИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Бруто домашен производ (с.п. во %)	4.0	4.5	4.5	5.0
Инфлација (БДП дефлатор, во %)	2.4	2.4	2.5	2.5
Извоз (стапка на пораст во %)	9.6	7.0	6.1	5.4
Увоз (стапка на пораст во %)	6.3	5.6	4.6	4.8
Трговски дефицит (% од БДП)	-17.3	-16.6	-15.8	-15.1
Дефицит во тековниот биланс (% од БДП)	-7.5	-7.0	-6.5	6.2
Буџетско салдо на централната влада (% од БДП)	-0.9	-0.9	-0.8	-0.7
Фискални приходи (% од БДП)	32.9	32.4	31.9	31.1
Фискални расходи (% од БДП)	35.3	35.3	34.5	33.7
Отплата на надворешниот долг во однос на извозот на стоки и услуги (%)	14.9	12.3	12.2	13.6
Надворешен долг према БДП (во %)	34.6	34.6	35.0	35.2

Извор: ИМФ: Macedonia Staff Report for the 2003 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement.

Табелата 2 ги презентира и макро и микроекономските компоненти на реформите. Потемнетите полиња укажуваат на времето кога ќе бидат преземени одделните активности.

ТАБЕЛА 2: ГЛАВНИ КОМПОНЕНТИ НА ОСНОВНИТЕ РЕФОРМИ

	2004	2005	2006	2007
Макроекономска рамка				
Стабилизациона монетарна политика				



Држење на низок буџетски дефицит на централната влада							
Намалување на дефицитот на тековната сметка							
Либерализација на трговијата и капиталните текови во согласност со одредбите на СТО и ССА							
Микроекономска политика и структурни реформи							
Интензивна меѓународна економска соработка							
- Зајакнување на регионалната економска соработка							
Либерализација на цените и политика на конкуренцијата							
Целосна операционализација на регулаторната рамка за поддршка на пазарната економија							
Развој на човечкиот капитал							
- Намалување на невработеноста							
- Подобрување на квалитетот на образованието							
- Професионално образование							
- Подобрување на раководните вештини							
Реформи на деловниот сектор							
- Разрешување на проблемот со преостанатите загубари							
- Подобрување на корпоративното управување							
- Развој на хоризонтални механизми за стимулација на конкурентноста (кластеринг пристап)							
- Елиминација на административните бариери за основање нови претпријатија							
- Создавање поволни услови за развој на мали и средни претпријатија							
- Извозна промоција							
- Стимулирање на странските директни инвестиции							
- Унапредување на производствените фактори							
- Воведување на транспарентен начин на субвенционирање							
Реформи на јавните финансии							
- Апроксимација на даночната и царинската регулатива и процедури со ЕУ стандардите							
- Подобрување на финансиската одржливост, трансперентост и отчетност,							
- Унапредување на трезорскиот систем							
- Реформа на јавната администрација							
- Унапредување на системот на јавни набавки							
- Фискална децентрализација							
Реформа на финансискиот сектор							
- Зајакнување на конкуренцијата во секторот							
- Натамошно зацврстување на стабилноста во секторот							
- Подобрување на контролните прописи и супервизија на финансиските институции							
Реформа на комуналните дејности							
- Комерцијализација на јавните комунални							



дејности							
- Политика на цени кои ќе обезбедат покривање на вкупните трошоци							
- Зајакнување на независните регулаторни системи и системите за следење на остварувањата							
- Зголемување на конкурентноста и продолжување со либерализацијата на цените							
- Зголемување на инвестициите во инфраструктурата							
Елиминација на негативните социјални последици од транзицијата							
- Воспоставување нови правила и процедури за доделување помош за невработеност, сиромаштија и други социјални бенефиции (повеќе таргетиран пристап)							
- Реализација на реформите во здравствениот сектор							
- Продолжување на реформите на пензискиот систем							

3.3. МАКРОЕКОНОМСКА РАМКА

Макроекономската стабилност останува приоритетна цел на макро-економската политика во периодот до 2007 година

Одржувањето на макроекономска стабилност, стабилизацијата на буџетскиот дефицит на одржливо ниво (во рамките на критериумите од Мастрихт) и креирањето на поволно опкружување за намалување на каматните стапки и натаму остануваат приоритетни цели на макроекономската политика. Ќе се внимава на координацијата на монетарната, фискалната и политиката на доход, во нивната насоченост кон постигнување фискална и екстерна одржливост, при одржување ниско ниво на инфлација.

Монетарната политика и натаму ќе придонесува за одржување на макроекономската стабилност преку остварување на крајната цел - ценовна стабилност. Од аспект на политиката на девизен курс, во ориентацијата за интегрирање во Европската унија Република Македонија ќе го следи правецот на прифаќање на обврските за приклучување кон Европската монетарна унија.

Ќе се продолжи и со либерализација на капиталните текови, во согласност со временскиот распоред предвиден во ССА. Постепено ќе се воведуваат правилата на ЕУ за движење на капиталот во Република Македонија, а целосната либерализација на движењето на капиталот треба најдоцна да се очекува до моментот на пристапување кон ЕУ. Процесот на либерализација на капиталните трансакции во Република Македонија беше заокружен со стапувањето во сила на новиот Закон за девизно работење (во октомври 2002 година) кога во целост се либерализираа директните инвестиции, со што странските инвеститори се изедначени со домашните т.е. им е даден национален третман. Истовремено, се изврши целосна либерализација на сите комерцијални и финансиски кредити (краткорочните, среднорочни и долгорочни). Портфолио инвестициите се делумно либерализирани, а со отпочнувањето на втората етапа од ССА ќе се ослободат во целост.

Одржување на макроекономската стабилност ќе биде стратешка цел и на фискалната политика, но таа ќе внимава и на поттикнување на економскиот раст како основен услов за



зголемување на вработеноста и унапредување на животниот стандард. Како интермедијарна цел и натаму ќе се поставува усогласеноста на буџетското салдо со состојбата на екстерната позиција и со одржливиот обем на странски долг, при релативно прифатливо ниво на даночно оптоварување.

Како што е прикажано во Табела 1, се предвидува дека наведените макроекономски политики ќе водат кон одржлив развој на ниво од 4% до 5% годишно, стабилна инфлација на годишно ниво околу 2.5%, низок буџетски дефицит на централната влада на ниво пониско од 1% од БДП и уште пониско ниво на дефицит на тековната сметка на платниот биланс од 0.8% од БДП.

Претпоставените трендови кај главните макро-економски показатели исто така, треба да придонесат и кон постепено намалување на каматните стапки на банките, кои и натаму претставуваат оптоварување на деловниот сектор.

3.4. МЕРКИ НА МИКРОЕКОНОМСКАТА ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНИТЕ РЕФОРМИ

Макроекономската стабилност е неопходен, но не и доволен услов за одржлив економски растеж. За да се постигне оваа цел мерките на политиката кои се стремат кон постигнување и одржување на макроекономска стабилност мораат да бидат придружени со мерки на микроекономската политика и структурни реформи кои се стремат кон (1) создавање услови за забрзување на економскиот растеж и зголемување на вработеноста; и (2) остварување на соодветен систем на социјална сигурност којашто ефикасно ќе се справува со општествените последици на транзицијата. При дизајнирањето на мерките на политиката и на реформите посебно внимание се посветува на намалувањето на имплементациониот јаз, т.е. на подобрувањето на имплементацијата на формално усвоената регулаторна и институционална рамка. Заради своето значење, на прашањето на намалувањето на имплементациониот јаз му се посветува внимание низ целата стратегија.

3.4.1. Создавање услови за забрзување на економскиот развој и пораст на вработувањето

Реален економски развој може да се постигне единствено во контекст на силна стабилизациона политика. Меѓутоа, стабилизацијата сама по себе не е доволна за одржлив раст. Исто така, стабилизацијата постигната досега нема да може да се одржи доколку таа не е поддржана со политиката за забрзување на економскиот растеж и структурните реформи насочени кон зајакнување на конкурентноста и пораст на вработувањето. Заради тоа, за успешна транзиција и успешен процес на интеграција на Република Македонија во ЕУ особено е важно да се лансираат и да се забрзаат структурните и институционалните реформи и да се подобри деловното опкружување, кое ќе овозможи експанзија на приватниот сектор како главен двигател на идниот развој. Ова ќе се постигне преку различни видови мерки на политиката.

а/ Интензивната и динамична меѓународна економска соработка ќе претставува јадро на идниот извозно-ориентиран економски развоен концепт на Македонија. Најважните странски трговски партнери на Република Македонија се и остануваат економиите од Европа, во основа, економиите на државите членки на ЕУ. Македонија ќе продолжи со хармонизацијата на трговските прописи со стандардите на ЕУ согласно ССА, како и со натамошна либерализација на надворешната трговија под покровителство на СТО. Република Македонија поднесе барање за членство во ЦЕФТА – асоцијација за слободна трговија на Централна Европа, во која членуваат Бугарија, Романија и Хрватска. Македонија, исто така, ќе ја продлабочува трговската соработка и



со други партнери (ЕФТА,). Со цел успешно да се натпреварува на меѓународната сцена, Република Македонија ќе се стреми да го приспособи развојниот концепт, како и економскиот и правен систем, кон оние на развиените (европски/ЕУ) земји и да ја подобри конкурентната способност на деловниот сектор.

Врз основа на наведените предуслови, основни краткорочни, среднорочни и долгорочни цели на надворешно-трговската политика на Република Македонија се: (1) зголемувањето на учеството на извозот, а со тоа и зголемувањето на надворешната трговија во БДП (2) следствено, подобрување на состојбата на платниот биланс како еден од главните фактори на макроекономска стабилност, (3) стимулирање на приливот на СДИ врз широка основа, (4) натамошно рафинирање на регулаторната рамка на начин кој ќе ја стимулира надворешната трговија и СДИ и која ќе ја приближи рамката кон стандардите на ЕУ и барањата на СТО, (5) зајакнување на регионалната економска соработка, (6) зајакнување на постојните и создавање нови конкурентни предности засновани врз технолошка модернизација на економијата и унапредување на квалитетот на образованието, вештините за раководење и организација. Накусо, да се интензивира интернационализацијата на македонската економија во согласност со детерминантите на меѓународната конкурентност. Во контекст на интернационализацијата и глобализацијата, научноистражувачката работа, технолошкиот развој, иновациите, образованието, социјалниот консензус, итн., стануваат се поважни фактори на конкурентноста. Ќе се создава амбиент за стимулирање на македонските претпријатија да ги зајакнат различните форми на меѓународна деловна соработка.

Надворешно-трговската и инвестиционата политика ќе се спроведува преку следните три генерални области: (1) реструктурирање и унапредување на деловниот сектор со цел да се подобри неговата меѓународна конкурентност; (2) унапредување на извозот и СДИ; и (3) промени во режимот на меѓународните економски односи со цел да се отстранат постојните бариери за трговијата и другата меѓународна економска соработка и придржување кон ССА, СТО и другите меѓународни спогодби.

Како посебен приоритет се поставува зајакнувањето на регионалната економска соработка со земјите во соседството. Во согласност со својата определба за мир и стабилност и за добрососедски односи, Македонија ќе продолжи активно да ја промовира регионалната соработка. Во функција на натамошна либерализација и динамизирање на трговската соработка со регионот, ќе се пристапи кон натамошно усогласување на склучените договори за слободна трговија. Меморандумите за разбирање кои се однесуваат на либерализацијата на регионалната трговија, потпишани во Брисел (2001 година) и во Рим (ноември 2003 година) во рамките на активностите на Регионалната маса II на Пактот за стабилност претставуваат поддршка на обврските од ПСА. Исто така, ќе продолжат и постојните, а ќе се интензивираат и нови проекти и иницијативи за регионална економска соработка. Целта е заеднички придонес кон економскиот развој и намалување на регионалните нееднаквости.

б/ Ценовната либерализација ќе се одвива паралелно со заштитата на конкуренцијата. Основна цел на политиката на цени (ценовната либерализација) и заштитата на конкуренцијата претставува создавањето услови за правилна и ефикасна алокација на ресурсите преку ценовните сигнали. И двете политики ќе се спроведуваат паралелно и синхронизирано. Владата се обврза да воспоставува транспарентни регулаторни и институционални механизми со кои ќе се обезбедува отворена и фер конкуренција. Тоа го вклучува и секторот на јавните услуги. Во однос на идната политика на цени во Република Македонија како генерална насока се посочуваат два момента: (1) ќе се продолжи со намалувањето на бројот на производи и услуги чии цени се контролираат, заедно со претходно воведување конкуренција во тие дејности; и (2) намерите за идно либерализирање на сега контролираните цени ќе бидат најавувани однапред со детализирани временски распореди за нивно корегирање. За ефикасно спроведување на политиката за заштита



на пазарната конкуренција е неопходно да постои ефективен правен систем и адекватна институционална инфраструктура. Во тек е усогласувањето на националното со законодавството на Европската унија во оваа сфера. Истовремено ќе се работи на обука и подготовка на судскиот систем којшто се однесува на примена на новото антимонополско законодавство. Меѓу деловната заедница и општата јавност ќе се промовира и ќе се зголеми сознанието за владината политика за заштита на конкуренцијата.

в/ Целосно операционализирање на регулаторната рамка за поддршка на пазарната економија. Приватниот сектор во Република Македонија се соочува со многу пречки, поради недостатоците на законската и регулаторната рамка во која тој функционира. Тие недостатоци се особено штетни кога предизвикуваат несигурност во однос на точната финансиска состојба на претпријатијата; во таква состојба учесниците на финансиските пазари не можат да ги проценат своите ризици и затоа обично се воздржуваат од давање кредити, особено на мали и средни претпријатија, кои го формираат најголемиот дел од развивачкиот приватен сектор. Тоа бара подобрувања во: (1) сметководствените стандарди и нивната примена; (2) дефинирањето на даночната основа; (3) процедура за регистрирање на претпријатијата; (4) развој на регулативата за обезбедување на побарувањата; и (5) бројни други области за коишто усвојувањето на *acquis communautaire* ќе претставува и цел и поддршка на оваа среднорочна стратегија.

з/ Унапредување на човечкиот капитал. Развојот на човечкиот капитал во Македонија има две цели. Првата цел е да го зголеми квалитетот на човечкиот капитал, а втората цел е да ја зголеми вработеноста. Подобрувањето на квалитетот на човечкиот капитал претставува една од основите за развојот на Република Македонија, а подобрувањето на образовното ниво и инвестициите во образованието ќе бидат едни од главните приоритети на Владата. Недостигот на раководни вештини, исто така е еден од главните проблеми кој го спречува побрзото реструктурирање на бизнис секторот. Токму затоа, подобрувањето на раководните способности на сите нивоа се поставува како потреба од примарно значење. Да се зголеми вработеноста е дефинитивно најзначајниот аспект на развојот на човечкиот капитал во Македонија. Треба да се постигне рамнотежа меѓу нивото на заштита на вработените и флексибилноста на пазарот на работна сила.

Приоритетни цели за Македонија во делот на политиката за унапредување на човечките ресурси и пазарот на работна сила се: (1) поттикнување на отворањето нови работни места; (2) поттикнување на постојаното инвестирање во човечки капитал преку обезбедување соодветна мрежа за јавно и приватно образование; (3) отстранување на преостанатата институционална нефлексибилност на пазарот на работна сила и социјалната заштита; (4) пораст на мобилноста на работната сила; (5) намалување на вработувањето во зоната на “сивата економија” (неформалниот сектор).

Спроведувањето на активности за подобрување на квалитетот на образованието и обуката, што ќе ги зголемат можностите младите луѓе да се вработат по завршување на образованието, ќе биде од највисок приоритет. Современите процеси на образование ќе се фокусираат на подобрување на квалитетот на човечките ресурси кои се од примарно значење за реструктурирање на претпријатијата и за забрзување на економскиот развој. Македонија веќе има одредено искуство во поглед на воведувањето на стандарди во образовниот систем. Во тек се дискусии и подготовки за воведување деветгодишно основно образование, а процесот ќе продолжи до конечната реализација. Покрај тоа, ќе се даде поддршка за инвестирање во високото образование кое ќе нуди квалификации согласно побарувачката.

Од аспект на вклучување на Република Македонија во изградбата на единствениот европски простор на високото образование, ќе се создава правна рамка за имплементација на Болоњскиот процес и услови за третман на високото образование како јавно добро. Бројот на



места за запишување на студенти на универзитетите ќе продолжи да се зголемува, како и стандардите за квалитет на студиите. Во согласност со Болоњскиот процес и Коминикето на европските министри за високо образование, усвоено на Конференцијата од Берлин во септември 2003 година, ќе продолжат реформските зафати и хармонизација во областите: (1) усогласување на структурата на степените на високото образование (додипломски, постдипломски и докторски студии); (2) обезбедување на квалитет во високото образование; (3) отстранување на бариерите за мобилност на студентите, наставните и административните кадри во земјите членки на ЕУ и во регионот на ЈИЕ; (4) натамошен развој и имплементација на европскиот систем за трансфер на кредити; (5) признавање на квалификациите и дипломите; (6) јакнење на улогата на студентите во процесот на високото образование; (7) јакнење на европската димензија и атрактивноста на европскиот простор на високото образование; (8) развој на различни форми на учење во текот на целиот живот; и (9) поврзување со европскиот простор на високо образование и со европскиот простор на истражување во единствена “Европа на знаење”.

Политиката за насочено образование ќе има за цел да ги зајакне врските меѓу образованието и обуката и побарувачката на пазарот на трудот. Во таа смисла, ќе зајакне дијалогот и соработката во рамките на партнерството меѓу јавниот и приватниот сектор во Македонија во обезбедувањето соодветни институционални форми и услови за практична обука и апликација на нови знаења и технологии од страна на обучуваните кадри, адекватни со економските реформи и побарувачката на пазарот на труд. Битно е да се унапреди образованието (формално или неформално) со правец тоа да претставува континуиран процес низ целиот живот на граѓаните.

Од висок приоритет ќе биде преземањето активности за усогласување на законодавството на Македонија за работните односи со законодавството на ЕУ, насочено кон спроведувањето на ССА. Дијалогот меѓу претставниците на Синдикатот, Стопанската комора и Владата, како и Директивите на ЕУ, треба да послужат како платформа за ревизија и подобрување на постојното законодавство на Македонија за работните односи. Ќе се направи анализа со цел да се подобри работењето на заводите за вработување, алоцирањето на бенефициите за невработеност, организирањето на пријавување на невработените, систематско пријавување и известување за слободни работни места и тн. Во овој контекст, еден од приоритетите ќе биде намалување на регулативните бариери за формално вработување. Исто така, постои простор за подобрување на статистичките податоци за работната сила, вработеноста и невработеноста. Анкетата за работна сила почнувајќи од 2004 година ќе се спроведува со квартална периодика, со цел да се отслика сезонската флукуација во различен временски период од годината.

Системот за взаемно признавање на професионални квалификации во рамките на ЕУ, ќе го следи процесот на хармонизација и пренесување на соодветните ЕУ директиви во македонското законодавство.

д/ Ќе продолжат реформите во деловниот сектор (претпријатијата). Преструктурирањето на деловниот сектор се наоѓа во јадрото на процесот на транзиција и воспоставувањето на функционирачка пазарна економија. Речиси петнаесет години приватизација и реструктурирање се доволно долг период за комплетирање на првата фаза од транзицијата, односно фазата на воспоставување на приватната сопственост и основните институции на пазарната економија. Сега е време за приспособување на политиката во однос на деловниот сектор во Република Македонија кон еден активен пристап за поддршка на идниот развој и унапредувањето на потенцијалните бизниси. Идната политика ќе се фокусира на структурните промени и подобрувањето на конкурентноста на претпријатијата. Таа политика ќе биде тесно поврзана со политиката на технолошкиот развој, стимулирањето на претприемништвото, создавањето нови претпријатија. Подобрувањето на климата за инвестирање ќе остане и натаму основната грижа на Владата, но ќе се промовира и клима на



поттикнување на претпријатијата за нивно структурно сообразување-приспособување кон променливите услови на конкуренцијата и за подобрување на нивниот настап на пазарот.

Во основа, реформските процеси во ова подрачје ќе се состојат од:

- *Разрешување на проблемот на преостанатите претпријатија во државна (или општествена) сопственост кои работат со загуба.* Во текот на последните години Република Македонија ликвидираше или продаде некои од големите претпријатија во државна сопственост и на тој начин успеа да ја елиминира огромната мобилизација на ресурси во претпријатијата загубари, што беше една од важните причини за фискалниот и квази-фискалниот дефицит. Конечното разрешување на тој проблем се планира во првата половина на 2004 година. На тој начин ќе се ослободат ресурси за нивно продуктивно ангажирање за други намени.
- *Пост-приватизационо реструктурирање на претпријатијата.* Процесот на приватизација на комерцијалните претпријатија во Република Македонија е завршен. Од друга страна, остануваат многу активности во процесот на пост-приватизационото реструктурирање на приватизираните претпријатија, при што главните проблеми се несоодветното корпоративно управување и недоволната способност за раководење. Мерките за надминување на овие проблеми вклучуваат побрз развој на пазарот на капитал, спроведување на сопственичките права и афирмација на контролата од страна на сопствениците. Се очекува дека новиот Закон за трговски друштва ќе создаде поповолна рамка за подобро регулирање на прашањата на корпоративното управување. Во оваа смисла, ќе се посветува посебно внимание и на унапредувањето на професијата сметководител и ревизор и ќе се инсистира на формирање на независна професионална институција која ќе се грижи за квалитетот на сметководствените и ревизорските услуги, обезбедувајќи на тој начин квалитет на информациите за работењето на деловните субјекти.
- *Порастот на конкурентноста претставува стожер на стратегијата на Македонија за интеграција во Европската унија.* Два најбитни приоритети на политиката на Владата на Република Македонија во оваа област се да обезбеди приватниот деловен сектор да ја преземе лидерската позиција за остварување на економски развој и да започне изградувањето на македонската економија во економија базирана на знаење. Претпријатијата (целокупниот деловен сектор) ќе бидат стимулирани и помогнати во нивното структурно приспособување кон променливите услови на конкуренцијата преку воведување нови производи и производни програми или подобрување на постојните. Овие активности ќе ја дефинираат основната рамка на микроекономската политика за поттикнување на развојот на конкурентноста на деловниот сектор на македонската економија. Политиката на развој на конкурентноста ќе се спроведува слично на микроекономската политика на ЕУ (презентирана во документите “Политика на индустриска конкурентност во ЕУ”, “Лисабонски Европски Совет – Агенда за економска и социјална обнова на Европа” и др.). Националниот совет за претприемништво и конкурентност на Македонија, како тело кое создава спој меѓу приватниот и јавниот сектор и граѓанското општество, ќе ја продолжи и ќе ја зголеми својата активност на промоција на претприемништвото и конкурентноста на Македонија. Ќе се стимулира кластерингот, интра и интер компанијската технолошка интеграција и таргетирањето странски директни инвестиции.
- *Охрабрувањето на инвестициите е критично за среднорочниот развој.* Реформските политики насочени кон намалување на каматните стапки на комерцијалните заеми и кредити, како и мерките за стимулирање и пораст на домашното штедење, претставуваат



примарна димензија на поттикнувањето на инвестирањето. Како интегрален дел на оваа политика се издвојува промовирањето на Република Македонија како погодно место за странски директни инвестиции. Основните активности на оваа политика се дефинирани во Програмата за стимулирање на инвестициите во Република Македонија. Главната порака на оваа Програма е дека акцентот на политиката не треба да се става на зголемување на инвестиционите олеснувања, туку на подобрување на основното функционирање на системот во целина. Тоа е во согласност со основното начело дека создавањето на деловно опкружување кое генерира инвестиции и кое едновременно е способно да ја зголеми деловната профитабилност е корисно како за деловниот сектор, така и за државата. Ова, исто така, го презентира и приодот на реформите во однос на генерирањето на повисок прилив на СДИ во Република Македонија на среднорочна и долгорочна основа. Во Програмата се потенцирани пет реформски приоритети: (1) подобрување на регулаторната рамка и практиката на регистрација на фирмите, (2) легислативата во сферата на трудот (работни дозволи и визи), (3) пристапот до земјиште, (4) градежните дозволи и (5) царинска администрација. Активностите ќе бидат насочени и кон: намалување на нивото на корупција, поткупување и неформална економија, зголемување на капацитетот и транспарентноста на државната администрација, подобрување на комуникацијата меѓу владата и приватниот сектор, подобрување на судскиот систем, подобрување на банкарскиот и финансискиот систем, подобрување на корпоративното управување, намалување на ригидноста на пазарот на трудот, подобрување на даночната администрација, подобрување на работењето на инспекторатите и подобрување на пазарната конкуренција и регулативата. Особено место во Програмата е посветено на продолжувањето на напорите за унапредување на инвестициите во регионален контекст на југоисточна Европа, преку механизми, како што се билатералните договори за слободна трговија и Регионалните тркалезни маси за договори за инвестиции и унапредување на инвестициите. Во текот на 2004 година ќе се формира независна Агенција за странски инвестиции на Република Македонија, која ќе биде организирана како едношалтерска институција одговорна за координација на активностите за зголемување на инвестициите и фокусирана на привлекување СДИ во Република Македонија. Посебна функција во привлекувањето странски директни инвестиции и отворањето нови работни места во Македонија се предвидува и се очекува од проектот за Слободни економски зони. Основањето претпријатија и работењето во рамките на слободните економски зони, согласно закон, овозможува повеќе бенефиции и олеснувања.

- *Ќе се поттикнува развојот на малите и средните претпријатија.* Промовирањето на развојот на малите и средните фирми ќе се интензивира, затоа што е јасно дека тие се адаптираат полесно и побрзо кон промените во опкружението за разлика од големите фирми кои природно имаат поголем отпор кон промените. Малите и средните фирми се главните носители и натамошни промотори на претприемничката клима во економијата. Почитувајќи ги одредбите на Европската повелба за мали претпријатија, препораките на “Лисабонската стратегија” и сознанијата од “најдобрата практика” на одделни примери во државите членки на ЕУ, главни елементи на оваа политика во Македонија се: (1) изградба на институционална инфраструктура за унапредување на претприемништвото и конкурентноста; (2) воспоставување на поволно економско опкружување во согласност со достигнатото ниво на економски развој; (3) унапредување на претприемништвото преку нефинансиски форми на поддршка; и (4) финансиски реформи за поддршка на претприемништвото. Имплементацијата на оваа политика е доверена на новоформираната Агенција за поддршка на претпримеништвото.
- *Извозна промоција.* Таа подразбира континуирано и систематско извршување на следните активности: (а) прибирање технички информации за релевантните аспекти на извозот на



одделни странски пазари и нивно ставање на располагање на сите домашни претпријатија кои остваруваат или планираат пласман на одделни странски пазари; (б) маркетиншки истражувања и анализа на меѓународните таргетни пазари и давање на овие информации на заинтересираните претпријатија; (в) промотивни активности за претпријатијата и нивните извозни производи (заеднички настапи на саеми, специјални презентации, “road-shows”, изработка на промотивен материјал итн.); (г) промоција на целата национална економија за подигнување на свеста и познавањата на странските потрошувачи за нејзиниот “добар имиџ”; (д) едукација на менаџментот во аспектите на маркетингот и тоа во делот на извозниот маркетинг преку организирање семинари и сл. Активностите за извозна, но и за инвестициона промоција и натаму ќе бидат поддржани и од страна на други институции, како на пример стопански и трговски комори, деловни асоцијации, приватни консалтинг куќи, невладини и непрофитни организации итн, а значајно место во оваа смисла и припаѓа на специјализираната банка за поддршка на развојот, која има ингеренции во доменот на финансиската, гарантната и кредитната поддршка на извозот од Македонија.

- *Земјоделството се соочува со сериозни предизвици во одом кон Европа: the more efficient producers will benefit.* Дел од производителите и агро-преработувачите, оние кои се конкурентно способни, ќе имаат веднаш полза од подобруениот пристап на пазарот за нивните производи. Но, помалку ефикасните производители и агро-преработувачи, како и земјоделците кои поседуваат земјиште од понизок квалитет, ќе треба да се борат со конкуренцијата и на домашните и на странските пазари. Оттука, зајакнувањето на конкурентната способност за настап на меѓународните пазари претставува основна поента на реформите и развојот и на земјоделскиот сектор. Од една страна, тоа претпоставува унапредување на приватните земјоделски производители и преработувачи, како елементи за реформирање на деловниот сектор (претпријатијата). Од друга страна, тоа наложува реформа и на јавните институции одговорни за земјоделството, преку дефинирање мерки за поттикнување на производителите, преработувачите и целокупниот агро-бизнис за подобрување на неговата конкурентност. Во основа, реформите на јавниот сектор во земјоделството вклучуваат три елементи: (1) зајакнување на управувачките структури во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство; (2) апроксимација на законската рамка и институционалната структура потребна за усогласување на ветеринарните, фитосанитарните и стандардите за безбедност на храната со стандардите на ЕУ; и (3) развивање на капацитет за поддршка на руралниот развој. Поддршката на приватниот сектор ќе се концентрира врз зајакнувањето на маркетиншките синџири и на подобрување на пристапот на производителите и преработувачите кон модерната технологија.

Имајќи ги предвид овие предизвици, *целите* за развојот на земјоделскиот сектор и за формулирањето на земјоделската политика се: зајакнување на способноста на македонското земјоделство да конкурира на интегрираните регионални пазари на Европската унија и Југоисточна Европа; зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработката и маркетингот; изградба на соодветни, ефективни јавни и приватни институции за поддршка на развојот на земјоделството; зголемување на приходите од земјоделството; обезбедување на пристап на потрошувачите до безбедна и здрава храна; оптимално искористување на ограничените ресурси на земја, шуми и вода на еколошки одржив начин; и изградба на одржливи рурални заедници преку постојан рурален развој.

Приоритетите на политиката за земјоделството во правец на спроведување на обврските на конвергенцијата кон ЕУ и СТО се насочени кон: (1) усогласување на трговската, институционалната и политиката на цени со обврските од Спогодбата за



стабилизација и асоцијација и со условите од зачленувањето во СТО; (2) рационализација на буџетската поддршка за земјоделство; и (3) реорганизација на структурите во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и поврзаните јавни агенции со цел да се зајакне нивниот капацитет. Усогласувањето на законите, политиката и процедурите за ветеринарна заштита, фитосанитарни системи и безбедност на храната со условите на СТО и ЕУ наложува измена, дополнување и донесување на нови закони и процедури за усогласување со меѓународните конвенции што се на сила во областа на ветеринарната заштита, фитосанитарните системи, безбедноста во исхраната итн. Кај рационализацијата на Буџетот ќе се преземаат напори за оптимално користење на ограничените буџетски ресурси. За зајакнување и реструктурирање на јавните институции кои се носители на политиката во областа на земјоделството, потребно е да се воспостави управувачка структура која ќе има доволен капацитет. За таа цел, ќе се преземе суштинска и формална измена во надлежностите меѓу министерствата, при што Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ќе ги преземе надлежностите за храна и рурален развој, како што е случај во земјите на ЕУ. При внатрешната реорганизација, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, исто така, ќе ги унапреди и ќе ги зајакне службите, со цел да се обезбеди координирана реформа на законската регулатива, политиката и институциите кои се потребни за задоволување на условите за членство во ЕУ.

- *Унапредување на производствените фактори.* Програмите за унапредување на производствените фактори се насочени кон унапредување на квалитетот на човечкиот капитал, физичката и административната инфраструктура.

Развој на информатиката. Општа цел ќе биде подготвување на општеството во целина за дигиталната ера, како и за привлекување на инвестиции во оваа област. Секторот на информатичка технологија во Република Македонија е еден од четирите индустриски кластери кои ќе добијат специјална поддршка во рамките на македонскиот Проект за зголемување на конкурентноста. Комитетот за информатичка технологија ќе подготви Национална стратегија на Република Македонија за развој на информационата технологија и за усогласување на политиката и легислативата во областа на информационото општество во согласност со ЕУ. Инициран е Проект “е–Влада”, насочен кон имплементирање на информационата технологија во работењето на Владата. Една од претпоставките на eEurope+ е да се обезбеди сите граѓани да можат да користат квалитетни комуникациски услуги по пристапни цени, а за таа цел, преку воведување на неопходна законска регулатива, ќе се обезбеди: либерализација на телекомуникацискиот сектор и усвојување на прописи со коишто ќе се обезбедат универзални услуги по пристапни цени, како што е користење на фиксна телефонија преку која се обезбедува пристап до Интернет; намалување на цените за интерконекција и сл.; намалување на цените во телекомуникациите и користењето на Интернет; искористување на придобивките од информатичкото општество и, онаму каде што не се привремено правно блокирани, поради ексклузивитет, ќе се пренесат и да се применат сите законски акти за заштита на податоците, приватноста, заштита на малолетници, електронски потпис, интелектуална сопственост, авторски права и др. Еден од приоритетите е да се подготви национална стратегија на РМ за развој на информатичка и комуникациска технологија, што е во согласност со акциониот план на ЕУ, eEurope, eEurope+ и WSIS 2003.

Македонија е зад европските држави во поглед на научно-технолошката напреднатост заради што унапредувањето на технолошкото ниво на деловниот сектор во Македонија на ниво да може да ги имплементира најновите дострели во технолошкиот развој станува клучно прашање. Ќе се промовира клима на имплементирање на стратегијата на позиционирање на македонската економија како



технолошки “следбеник на лидерите” (наместо “следбеник на следбениците”). Насоките на научно-истражувачката и научно-технолошката политика во Македонија се: хармонизација меѓу научно-технолошката политика и моделите на конкурентните предности на одделни индустрии во Македонија; трансфер на најнови научни и технолошки сознанија во Македонија; развој на комерцијално релевантните технологии за Македонија (технологии со потенцијал за меѓународна конкурентност на Македонија); поврзување меѓу истражувачките центри, универзитетите и деловниот сектор во Македонија; зголемување на средствата за научноистражувачка работа во рамките на буџетот, како и стимулирање на финансирање и спонзорирање на научноистражувачки проекти од страна на деловниот сектор. Во областа на научноистражувачката работа и технолошкиот развој, Република Македонија: ќе ја поттикнува и ќе ја промовира меѓународната соработка и трансферот на знаења и технологии; ќе воведо мониторинг и систем на вреднување на научниот и технолошкиот квалитет и резултатите од истражувањата со користење на меѓународно прифатени стандарди и критериуми; ќе го зголеми инвестирањето во научноистражувачките активности; ќе го зголеми користењето на меѓународни фондови и техничка помош; ќе дефинира интер-дисциплинарни програми за целни истражувања; ќе го поддржува формирањето на истражувачки единици во деловниот сектор со цел ефективен трансфер на современи технологии; ќе создава услови за подигање на квалитетот на знаењето и иновациите и ќе развива систем на технолошки информации. Идентификувани се следниве приоритетни области за научноистражувачка работа: одржлив развој; раководење со водните ресурси; енергија; нови материјали; животна средина; информациски и комуникациска технологија; здравство; биотехнологија; производство на високо-квалитетна храна и геолошки науки и инженерство. Особено внимание ќе биде посветено на надминување на проблемите кои се однесуваат на модернизација на постојната и изградба на нова научна и технолошка инфраструктура преку: натамошен развој на академската истражувачка мрежа, набавка на истражувачка опрема и странска стручна литература, развој на софистициран информациски систем, основање на субјекти за трансфер на технологија, заради поврзување на резултатите од научноистражувачките активности со потребите на индустријата.

Во контекст на унапредувањето на производствените фактори од исклучителна важност ќе биде и реформата за заштита на правата од интелектуална и индустриска сопственост. Во оваа група на активности спаѓаат и програмите за едукација на менаџментот и на кадрите во врска со унапредување на корпоративните стратегии и организациони структури, деловно реструктурирање (модернизација), хармонизација и воведување на меѓународните технолошки стандарди во Република Македонија и унапредување на корпоративното управување. Во следниот период на процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ, со цел да се постигне успех во справувањето со притисокот од конкуренцијата на Европскиот пазар преку реструктурирање на претпријатијата и со цел да се зголеми додадената вредност по вработен, ќе се посвети големо внимание на едукацијата на врвните раководители и раководството од средно ниво.

Преструктурирањето (модернизацијата) на деловниот сектор во Македонија ќе се одвива низ повеќе програми: (а) стимулирање на лансирањето нови производи и нов произведен дизајн од страна на претпријатијата; (б) поддршка на проекти за истражување на странските пазари; (в) стимулирање на воведување модерни производни методи и методи на контрола на квалитетот, модерна логистика и дистрибуција; (г) кофинансирање на обуката на интерни оценувачи на квалитетот на производството и услугите; (д) воведување меѓународни стандарди на квалитет во претпријатијата. Технолошката модернизација на претпријатијата во Македонија, во основа, ќе биде насочена кон



следење и имплементирање на последната технолошка генерација која странските производители на оригинална опрема (OEMs) се подготвени да ја пренесат (продадат). Како адекватни програми за таа цел се издвојуваат: стимулирање на технолошко реструктурирање и модернизација по пат на кофинансирање на одредени проекти и преку креирање бази на технолошки податоци во Македонија; стимулирање на проекти за стекнување сертификати за квалитет на производните процеси во претпријатијата во Македонија; стимулирање на креирањето приватни (револвинг) фондови кои би нуделе “меки” кредити наменети за технолошко реструктурирање и модернизација; стимулирање на формирањето развојни технолошки центри и технолошки паркови во Македонија; стимулирање на употребата на информациона технологија и информациона инфраструктура во претпријатијата во Македонија; целосно интегрирање на постојните информациона мрежи во Македонија во единствен информациона систем. Хармонизацијата и воведувањето на меѓународните технолошки стандарди во Република Македонија претставува трет дел од активностите во оваа сфера. Во таа смисла, системите за квалитет ИСО 9001:2000, воспоставени врз доброволна основа, се од клучно значење за претпријатијата, во смисла на подобрена организираност во работењето и дефинирање на одговорноста во извршување на работните задачи, а се во функција на континуирано подобрување на деловните перформанси, но тие се и предуслов за настап на пазарите на ЕУ. Поддршката од страна на политиката преку поттикнување и финансиско помагање, меѓу останатите, ќе биде насочена кон реализацијата на следните проекти: ХАЦЦП-системите со кои се воведува поефикасна контрола на критичните точки во производството, наменети, пред сè, за прехранбената индустрија, како законодавство, неопходно е да бидат воведени до крајот на 2004 година; ИСО 14000-системи за заштита на животната средина за унапредување и усогласување со регулативите на ЕУ; Ќе се поттикнува работата на новоформираните институти за акредитација и стандардизација, преку кои ќе се помогне воведувањето и регистрирањето на наведени системи.

Ќе се започне со создавање напредна инфраструктура и во областите како што се: дистрибуциона логистика, здравствена инфраструктура, инфраструктура за рекреација и спорт итн. Наброените димензии ќе се стават во основата на политиките на локалните региони во Македонија. Во овој домен растечко значење ќе добива приватниот деловен сектор, преку разни форми на концесии, БОТ аранжмани, разни видови партнерства меѓу јавниот и приватниот сектор, приватизација на некои јавни служби и сл.

- *Воспоставување на транспарентна рамка за доделување државна помош која е компатибилна со ЕУ претставува клучен фактор за овозможување на солиден развој на активностите во приватниот сектор. Активностите, од тој аспект ќе бидат следните: (1) брза трансформација на прикриеното субвенционирање кое создава квази-фискален дефицит (на пример акумулација на неплатени сметки) во директни и транспарентни субвенции кои ќе бидат видливи во Буџетот; (2) постепено укинување на субвенциите кои не се компатибилни со ЕУ законодавството.*

г/ Реформи на јавните финансии.

- *Апроксимација на даночните и царинските регулативи и процедури со ЕУ стандардите. Реформите во сферата на јавни приходи ќе бидат насочени кон создавање услови за обезбедување редовно и навремено финансирање на буџетските расходи, перманентно усогласување со регулативата и стандардите на Европската унија и СТО, унапредување на даночното администрирање, приспособување кон потребите на фискалната децентрализација, стимулирање на инвестициите и рамномерно и праведно распоредување на даночното оптоварување.*



- *Подобрување на финансиската одржливост, отчетност и транспарентност ќе бидат основа на буџетските и даночните реформи.* Реформите во областа на јавната потрошувачка во наредниот период ќе бидат насочени кон создавање услови за намалување и менување на структурата на вкупната буџетска потрошувачка, унапредување на процесот на планирање и зголемување на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста во користењето на јавните ресурси.
- *Натамошно подобрување на трезорскиот систем.*
- *Реформа во јавната администрација.*
- *Подобрување на системот на јавни набавки.*
- *Фискална децентрализација.* Посебно место се посветува на остварувањето на обврските од Рамковниот договор, кој во голема мера ја постави агендата на реформскиот процес во даночната област. Владата е посветена на остварувањето на поефикасен локален економски развој преку административна и фискална децентрализација, со што локалните единици ќе бидат обезбедени со потребните финансиски средства за остварување на нивните функции и за нови надлежности.

е/ Ќе продолжат реформите во финансискиот сектор кои се насочени кон натамошно зацврстување на стабилноста на финансискиот систем, зајакнување на конкуренцијата во секторот и подобрување на регулативата и надзорот над финансиските институции. Мерките ќе бидат спроведени во согласност со Проектот за оценка на финансискиот систем подготвен од страна на ММФ и Светската банка.

Натамошните реформи во банкарскиот систем ќе се одвиваат со натамошно зајакнување на стабилноста и сигурноста на банкарскиот систем и приближување кон меѓународните Базелски стандарди и директивите на ЕУ.

Најголеми реформи на пазарот на капиталот се сметаат оние кои произлегуваат од Стратегијата за развој на пазарот на државни хартии од вредност. Основната цел на оваа Стратегија е насочена кон развој на примарниот и секундарниот пазар на државни хартии од вредност кои треба да овозможат поефикасно финансирање на буџетските потреби на краток рок (непречено тековно финансирање на јавните расходи) и на долг рок (обезбедување долгорочни финансиски ресурси за поддршка на развојот на економијата). Притоа, на почетокот напорите ќе бидат сконцентрирани на развој на пазарот на краткорочни државни хартии од вредност со цел поефикасно управување со ликвидноста на Буџетот, чиј рок постепено ќе биде продолжуван во зависност од успехот на државата во стекнувањето на довербата на потенцијалните инвеститори и развојот на институционалните инвеститори. Остварувањето на оваа цел ќе овозможи пазарно финансирање на буџетскиот дефицит во домашна валута и истовремено намалување на макроекономскиот ризик поврзан со надворешното финансирање. Со цел за оптимизирање на координацијата меѓу монетарната и фискалната политика, како на оперативно така и на стратешко ниво, се размислува за формирање на Комитет за координација на управувањето со јавниот долг, монетарната и девизната политика. Покрај ова, во рамките на овој Комитет ќе се дискутира и одлучува за активностите кои треба да бидат преземени со цел понатамошен развој на примарниот и секундарниот пазар на државни хартии од вредност.

Во рамките на осигурителната дејност, активностите во иднина се насочени кон натамошно усолгасување на домашното законодавство со директивите на Европската унија, либерализацијата на пазарот, привлекувањето на странските инвестиции, јакнењето на



конкуренцијата и особено кон зајакнување на супервизорската функција на Министерството за финансии. Воведувањето на деталната регулатива за критериумите за лиценцирање на осигурителните друштва, воведувањето на прудентни принципи на управување со ризикот, инсистирањето на финансиско известување на осигурителните друштва до Министерството за финансии, и примената на продлабочени супервизорски мерки врз осигурителните друштва се основните елементи на засилената супервизија што во иднина ќе се продлабочува.

Во тек се реформите и на пензискиот систем кој, започнувајќи од 2004 година, ќе се состои од три столба: и тоа прв столб - задолжителен државен пензиски фонд, со што ќе се обезбедува дел од старосната, инвалидската, семејната и минималната пензија; втор столб - задолжителен приватен пензиски фонд, со што ќе се обезбедува останатиот дел од старосната пензија и трет столб - доброволен приватен пензиски фонд, кој нуди можност за остварување на повисока пензија или за пензиско осигурување на оние кои не се опфатени со задолжителното пензиско осигурување. Целта на реформите во пензискиот систем е да се обезбеди финансиска стабилност на системот. Почетокот на функционирање на повеќестолбен пензиски систем го отвора прашањето за пласирање на средствата прибрани врз основа на придонеси за пензиско осигурување во новиот фонд, од една страна и покривање на дефицитот во постоечкиот фонд, од друга страна. Со цел да може овој модел успешно да профункционира, се лансираше стратегијата за развојот на пазарот на државни хартии од вредност која треба да креира финансиски инструменти адекватни на потребите на овие институции, а со тоа и да уште повеќе да го анимира функционирањето на пазарот на капитал во целина.

ж/ Унапредување на инфраструктурата и институционалната аранжмани за јавните комунални услуги. Адекватната инфраструктура и соодветните институционални аранжмани претставуваат уште еден елемент на јадрото на стратегијата. Мерките се концентрирани во следниве области: (1) воспоставување комерцијална ориентираност и раководење со јавните претпријатија, преку комерцијализација и адекватна политика на цени засновани врз покривање на вкупните трошоци; (2) законски измени и основање независни регулаторни тела и системи за следење и оценка на ефектот врз крајните корисници на услугите од страна на јавниот сектор; (3) зголемување на пазарната конкуренција и натамошна либерализацијата на цените; (4) пораст на инвестициите во транспортот, телекомуникациите и енергетиката од домашни и странски извори.

Главната цел на реформите во јавните комунални дејности во Македонија е, доколку е можно, во сите сектори да се воспостави конкуренција. Ова општо начело е најдобра гаранција за реализација на јавниот интерес на национално ниво. Почитувањето и спроведувањето на ова основно начело ќе обезбеди производи со повисок квалитет или услуги по пониски цени.

Подобрувањето на конкурентноста на јавниот сектор може да се постигне преку реформи и мерки во следниве области: воспоставување комерцијална ориентација и раководење во секторот на јавните комунални дејности, преку краткорочни (корпоратизација, менаџерски договори, политика на цени) и среднорочни мерки (приватизација, подобрување на регулативата, либерализација на цените, воведување конкуренција).

Во трансформацијата на јавниот сектор на локално ниво (водоводна мрежа, одвод, одржување на хигиена и зелени површини) е потребно да се воспостави законска рамка со цел процесот на трансформација да биде транспарентен за локалната јавност, како и за домашните и странски субјекти заинтересирани да инвестираат во овој сектор. Имајќи го предвид поширокиот тренд на децентрализација, во Република Македонија ќе се промовираат нови методи во јавниот сектор, кои ќе им овозможат на раководителите на телата во јавниот сектор ефективно да ги раководат своите организации и ќе им дозволат да воведуваат нови техники и методи. Ваквиот приод обично се реализира преку стратегија за деконцентрација, што им дава поголема автономија на оние кои се одговорни на локално ниво. Постоењето на цврста стратегија ќе биде



од клучно значење за иднината на јавниот менаџмент во Македонија. Новиот јавен менаџмент ќе се структурира според неколку главни теми: територијализација, партиципативна демократија, приватно-јавно партнерство.

Инфраструктурните сектори се различни по својата природа, некои се способни да функционираат и во услови на конкуренција, но други имаат карактеристики на природен монопол. Оттука, основните стратегии за одделните сектори се:

- *Обезбедувањето сигурност, ефикасност, безбедност, рационално користење на енергијата, регионален и локален развој и заштита на животната средина претставуваат основни цели на политиката во однос на транспортната инфраструктура.* Во таа смисла, активностите ќе се насочуваат кон: (1) реструктурирање и модернизација на транспортот и поврзаната инфраструктура; (2) олеснување на движењето на патниците и стоките со отстранување на административните, техничките и другите пречки; (3) постигнување оперативни стандарди споредливи со оние на ЕУ; (4) развој на транспортен систем компатибилен со оној на ЕУ; (5) подобрување на заштитата на животната средина и намалување на штетните влијанија врз неа и намалување на загадувањето. Во патниот сообраќај ќе треба да се подобри неговата меѓународната конкурентност, за тој да може ефективно да се справи со странската конкуренција, да се подобри неговата безбедност, да се намалат штетните влијанија врз животната средина. За железничкиот сообраќај е најважно зајакнувањето на меѓународната конкурентна положба на железницата. Воздушниот сообраќај треба да обезбеди интеграција на Република Македонија во единствениот авио-пазар преку ефективно регулирање на обезбедувањето услуги во воздушниот сообраќај. Во наредниот период се планираат одредени јавни инвестиции во транспортниот сектор, особено во подобрувањето на патната инфраструктура и во граничните премини. На среден рок и како општо правило, цените на транспортните услуги треба да се дефинираат на ниво кое ќе ги одрази вкупните трошоци. Ова општо правило има различни импликации на цените во различните транспортни под-сектори. Со цел да се интернализираат екстерналиите во патниот транспорт, вклучувајќи ги и трошоците на загадување на воздухот и загушување на сообраќајот, транспортните давачки во овој сегмент на транспортот во голема мера ќе мора да се покачат.
- *Реформите во телекомуникациите ќе се водат во правец на обезбедување целосна хармонизација на законодавството за телекомуникации во Македонија со законодавството на ЕУ и создавање услови за воведување поголема конкуренција во дејноста.* Прогресивното воведување на либерализацијата во телекомуникацискиот сектор се предвидува да се одвива во неколку фази. Првата фаза (2005 и 2006 година) е период за донесување на неопходни законски и регулаторни инструменти. Во следната фаза (по 2006 година) ќе се воведат либерализација со целосна хармонизација и усогласеност со регулативите, директивите и стандардите на ЕУ. Со новиот Закон за телекомуникации, кој ќе биде хармонизиран со Регулативите и Директивите на Европската унија, ќе се овозможи либерализација и конкуренција во сите делови на телекомуникациите вклучувајќи ја и фиксната телефонија и инфраструктурата, ќе се укинат сите монополи, ќе се создадат услови за влез на странски инвестиции и појавување на нови телекомуникациски оператори со што корисниците ќе имаат избор на широка понуда на телекомуникациски услуги со конкурентни цени. Во телекомуникациската инфраструктура ќе се воведат нови технологии и услуги, засновани врз ГПРС во мобилната телефонија како и АДСЛ и ИП во фиксната телефонија и други технологии и услуги поврзани со третата генерација. Исто така и обезбедувањето на пристап до минимален пакет од говорни телефонски услуги, како и обезбедувањето на универзалната услуга во целата земја ќе остане на листата на приоритети. Постапувањето



на основите на идното информатичко општество ќе биде во фокусот преку конвергенција на телекомуникациите, информатичките технологии и радиодифузијата.

- *Реформите во енергетиката ќе ги рефлектираат принципите на пазарната економија и Европската спогодба за енергија и ќе бидат насочени кон постепено интегрирање на регионот во европскиот енергетски пазар. Се предвидуваат значителни инвестициони проекти во секторот на производството, преносот и дистрибуцијата на електрична енергија, Основната институционална активност во областа на енергетиката ќе се води во правец на остварувањето на обврските од Атинскиот меморандум за либерализација на енергетскиот пазар. Конкуренцијата со којашто ќе се соочи енергетскиот сектор во наредниот период со воведување на независни производители на електрична енергија ќе се регулира со одлуки за инвестициони концесии и спогодби за лиценцирање, при што ќе се обезбеди недискриминаторски пристап до преносната мрежа на трети страни (доколку се исполнат техничките и другите барања). Во 2004 година ќе продолжат активностите на реструктурирање на електростопанството, во смисла на издвојување и посебно управување на преносот, а подоцна и дистрибуцијата од производството на електричната енергија, а ќе се започне и со конкретните активности на приватизација на одделните негови делови. Република Македонија ќе се вклучува во политиката на ЕУ да ги отвора своите национални енергетски сектори за најмалку 30%, да го зголеми снабдувањето со енергија сразмерно на претпоставениот индустриски развој и да ја поттикнува изградбата на инфраструктурни капацитети со цел да се овозможи поголемо користење на природниот гас како извор на енергија. Водата, и покрај тоа што обезбедува 16% од домашното снабдување со енергија, не може да се смета како извор за иднината. Изградените брани имаат повеќекратна цел (еколошка, регулирање на реките, обезбедување вода за пиење, наводнување и рибарство). Со оглед дека изградбата на хидроелектрани бара долгорочно вложување, секоја идна инвестициона активност ќе се заснова врз концесии или БОТ-проекти. Јагленот е енергетски извор кој треба да се чува како ресурс. Треба да се резервира околу една третина од домашните потреби на среднорочна основа. Природниот гас претставува оптимално решение за проблемите околу недоволните домашни ресурси и неговото користење ќе треба да се поттикнува. Подобрувањето на енергетската ефикасност како и поголемо вклучување на обновливите видови енергија во енергетската потрошувачка се важни за енергетиката на државата, за сигурноста и економичноста во снабдувањето на потрошувачите со енергија, како и за создавање на услови за одржлив енергетски развој во државата во рамките на одржливиот енергетски развој во регионот и пошироко.*

з/ Поттикнување и унапредување на локалниот економски развој. Главната насока на стратегијата во оваа област е обезбедувањето одржлив развој на општините (единиците на локална самоуправа). Во однос на територијалната организација и градењето локална самоуправа, консензуалните цели се: (1) рedefинирање на територијалната поделба на Македонија преку создавање помал број единици; (2) коригирање на постојните недостатоци во функционирањето на општините; и (3) зголемување на нивниот капацитет за креирање одржлив локален економски развој преку сопствени приходи. Ќе се настојува да се формираат општини кои ќе бидат способни да ги извршуваат своите функции, кои ќе бидат способни да подготвуваат и да реализираат планови за локален економски развој и кои ќе бидат способни да дејствуваат како партнери во европските структурни фондови во прекуграничната регионална соработка.

Што се однесува до мерките на политиката, со цел да се создадат услови за динамизирање на економските активности и подобрување на животниот стандард на локално ниво, ќе се стимулираат и ќе се поддржат иницијативите за активирање на развојните потенцијали. Тоа ќе се направи преку воспоставување економска, комунална, образовна, здравствена и друг вид на јавна инфраструктура. Главниот фокус ќе се насочи кон: (1)



развивање на покомплексна политика на локален економски развој; (2) усогласување на Номенклатура за територијалните единици за статистика на Република Македонија (НТЕС) со Номенклатурата за територијалните единици за статистика (НУТС) на Европската унија, заради продуцирање на статистички податоци на регионални нивоа за следење на регионалниот развој што претставува предуслов за интеграција во ЕУ; (3) идентификување на неразвиените региони, како и регионите со големи проблеми во областа на животната средина; (4) воведување на интергален приод во реализација на целите на политиката на регионален и локален економски развој, преку стимулирање на ендогениот развој на локалните региони; (5) воспоставување и развој на локална мрежа на институции и агенции кои ќе учествуваат во реализацијата на целите на политиката; и (6) унапредување на партнерствата, преку вклучување на локални актери од приватниот и од јавниот сектор во остварувањето на целите на политиката за локален економски развој.

Со оглед на општата цел за формирање општини способни да ги извршуваат своите функции, да подготвуваат и да реализираат планови за локален економски развој и способни да дејствуваат како партнери во европските структурни фондови, треба да се искористи инфраструктурата која е создадена со досегашното спроведување на програмата за прекугранична и регионалната соработка. Истото се однесува и за патната инфраструктура, граничните премини, како и другите капитални градежни објекти.

Во однос на просторниот развој, области од посебно значење во следниот период ќе бидат урамнотеженото користење на земјиштето и перманентното иновирање на плановите. Активностите ќе се насочат кон создавање услови за реализација на интегрален економски развој на целата држава кој, врз долгорочна основа, ќе даде оптимални резултати.

и/ Заштита на животната средина. Главните цели на Македонија во областа на заштита на животната средина се издвоени во следните правци: (1) остварување на еколошки одржлив економски развој, пораст на конкурентноста и интегративен приод кон еколошките проблеми; (2) постапно хармонизирање на домашното законодавство во оваа област со законодавството на ЕУ за животна средина и активно учество во меѓународните напори за решавање на глобалното загадување и деградирање на животната средина; (3) заштита на биолошката разновидност и живеалиштата; (4) активно вклучување во меѓународните системи за заштита на животната средина; и (5) одржливо управување со природните ресурси и нивна заштита.

Во врска со првата цел, основни мерки и задачи на политиката за животна средина преку кои таа ќе се постигне се: (1) постепено постигнување на оптимално ниво на цените на енергијата и на услугите во јавните комунални претпријатија согласно реалната куповна моќ на граѓаните со цел да се постигне нивно користење на најрентабилен начин; (2) постепено зголемување на инвестирањето во екологијата и заштитата на природата; (3) зголемување на уделот на јавните трошоците за еколошка заштита во БНП; и (4) подготвување на програми за воведување конкуренција и вклучување на приватниот сектор во јавните комунални претпријатија.

Во врска со целта за хармонизација на домашното законодавство со законодавството за животна средина на ЕУ мерките на политиката ќе се реализираат преку: (1) усогласување на законодавството; (2) постигнување на стандардите на ЕУ за квалитет на животната средина; и (3) подобрување на квалитетот на медиумите на животната средина;



3.4.2. Обезбедување соодветна и таргетирана заштита за елиминација на негативните социјални последици од транзицијата

Реформите за стабилизација на економијата и подготовка за забрзување на економскиот растеж мора да бидат придружени од мерки кои на соодветен начин ќе можат ефикасно да се справат со прашањето на негативните социјални последици од транзицијата. За таа цел, спроведувањето на реформските мерки на транзицијата задолжително треба да биде поткрепена со конзистентна социјална политика и мерки на финансиска поддршка.

Клучна цел на реформата на системот за социјална заштита е намалување на низата бенефиции за заштита преку дизајнирање на исплатливи и ефективни шеми во доменот на намалувањето на сиромаштијата и невработеноста. Основни *принципи* за реформата на овој систем се намалување на неговиот егалитарен профил и оспособување на социјалниот сектор да биде способен да ја извршува својата улога во контекст на пазарно стопанство. *Политиката* за остварување на овие принципи се: (1) Намалување на социјалните расходи на ниво конзистентно на буџетската состојба на земјата. (2) Разработка на нови правила и процедури за доделување социјална заштита, преку користење на насочени (таргетирани) и построги критериуми за квалификација, со што ќе се обезбеди повисоко ниво на финансиски надомест и социјална заштита на помал број корисници. Правото на социјални додатоци во готово и други социјални бенефиции не треба да се потпира врз формално обезбедување на документи, туку врз целосно испитување од случај до случај.

Основни *цели* на реформата на здравството во Република Македонија се: (1) обезбедување на општа достапност до примарни, секундарни и терцијарни здравствени услуги со висок квалитет, како и до основните медикаменти; (2) воспоставување посоодветни улоги за јавниот и приватниот сектор; (3) овозможување на фискална одржливост на јавната потрошувачка во здравството; (4) зголемување на ефикасноста во користењето на средствата; (5) заштита на лицата со посебни потреби, ментални болести и болести на зависност. Основни *мерки на политиката* за реализација на целите се: лиценцирање и акредитација на докторите и здравствените установи; укинување на некои и создавање институционална можност за постоење на друг вид на здравствени организации (установи); дефинирање на дополнителна дејност на докторите; приватизација на примарната стоматолошка здравствена заштита; приватизација во областа на фармацијата; приватизација на сместувачките капацитети во природните лекувалишта.

Финансирањето на болниците ќе се базира врз мерење на резултатите од нивната работа. Воведувањето на транспарентни и ефикасни процедури во работењето, вклучувајќи ги и процедурите за набавка на лекови претставува посебна цел на реформите. Натомошните реформи ќе се одвиваат и преку: подобрување на управувањето со Фондот за здравствено осигурување; осмислување стратегија за модернизација на болниците и осмислување на систем на потпишување договори; создавање на планови за имплементација за политиката на примарна здравствена заштита и фармацевтска политика; создавање стратегија и план за имплементација за информатичките услуги со кои ќе се поддржат реформите во наведените области, при што централно место ќе има принципот на долгорочна стабилност и одржливост. Посебен дел од реформирането на здравствениот сектор претставува и подобрувањето на квалитетот на услугите, што ќе се остварува преку (1) доопремување на амбулантите во здравствените домови и (2) континуирана едукација на докторите. Исто така, со изедначување на условите во јавната со приватната примарна здравствена заштита преку воведување на систем на капитација, ќе се започне и со приватизација на дел од примарното јавно здравство. Унапредувањето на здравството во Република Македонија ќе се одвива и преку подобрување на регулативата во следните домени: правилна исхрана, заштита од ХИВ/СИДА, ментално здравје, заштита од заразни и незаразни болести, болести на зависност, заштита на здравјето на работниците,



здравствена екологија, безбедноста на крвта и крвните деривати. При тоа, ќе се следат стандардите на Светската здравствена организација, Советот на Европа, како и легислативата на Европската унија.

Покрај наведените клучни сегменти на реформите и политиките кои не можат меѓусебно да се раздвојат, среднорочната стратегија вклучува и поголем број комплементарни мерки кои ги потврдуваат истите и ја зајакнуваат транзицијата и процесот на пристапување кон ЕУ, преку поддршка на остварувањето на ефикасна пазарна економија и, веќе во првата фаза на реформите, усвојување на поголем број прописи и пракса во однос на политиките кои ќе бидат компатибилни со *acquis communautaire*.

Пензиско и инвалидско осигурување. Основна насока на реформата во оваа област е продолжување на одредбите пропишани во новото законодавство од 2000 година, кое стапи во сила во април 2002 година. Со тие измени се предвидува следното: (1) покачување на старосната возраст за пензионирање од 60/62 на 63/64 за жени/мажи; (2) Воведување на втор столб кој ќе се финансира со капитални средства врз основа на поседување индивидуални сметки во приватни пензиски фондови, почнувајќи од јануари 2005 година; (3) сегашната стапка на придонес од 21.2% ќе се дели - 14.2% ќе одат во првиот столб (или државен Пензиски фонд), а 7% ќе одат во вториот столб. Префрлањето во новиот столб ќе биде доброволно освен за новите корисници кои ќе влезат на пазарот (само за оваа група префрлањето е задолжително). Можноста за префрлање се планира да биде една година и се очекува дека ќе се префрлат претежно млади луѓе, бидејќи на работниците ќе им биде дозволено да задржат работен кредит вреден пет години во ПАУГ системот доколку се префрлат од системот со еден столб во системот со повеќе столбови. Транзицијата кон новиот систем ќе биде многу постапна и ќе ги инкорпорира сите позитивни резултати од рационализацијата, а истовремено ќе обезбеди здрав и долгорочно одржлив пензиски систем.

Подготвен е Национален акционен план за вработување 2004-2005 година, кој е во согласност со насоките за вработување содржани во Стратегијата за вработување на Европската унија кои се усвоени од страна на Европскиот совет во јули 2003 година и е приспособен на условите и специфичните карактеристики на пазарот на труд во земјата, со респектирање на пошироките социјални, економски и други фактори кои имаат влијание во областа на вработувањето. Националниот акционен план за вработување ја дефинира содржината на националната стратегија за вработување и конкретните мерки кои ќе се преземаат во насока на зголемување на вработеноста, флексибилноста на пазарот на труд и справувањето со невработеноста и социјалната исклученост.

Постои простор за натамошно зајакнување и проширување и на мерките на активната политика на пазарот на работна сила. Програмите ќе опфатат советување, промовирање на самовработувањето како решение за невработеноста, давање директна помош на лица кои сакаат да се вработат со личен труд, деловна обука и подобрување на способностите и квалификациите. Овие програми ќе се дизајнираат согласно побарувачката на пазарот на работна сила проектирана на среден рок. Прашање од особена важност за отворање нови работни места и зголемување на вработувањето претставува поттикнувањето на развојот на мали и средни претпријатија.

Регулаторна и институционална рамка и проблемот на имплементациониот јаз. Еден од најбитните елементи на транзицијата и процесот на пристапување кон ЕУ е таканаречениот имплементационен јаз, односно јазот кој се појавува меѓу правната рамка која ќе биде усвоена и нејзиното спроведување и институциите кои ќе бидат создадени и нивната способност за функционирање во практиката. Во овој аспект Република Македонија не е никаков исклучок. Тој имплементационен јаз ќе се намали преку: (1) едукација и унапредување на



квалификациите; (2) унапредување на институционалните капацитети; (3) пренесување на искуствата и на најдобрите практики од странство; (4) редефинирање на територијално-административната организација на државата од аспект на економска исплатливост, вклучувајќи и фискална децентрализација; (5) подобрување на способноста на државната инфраструктура за пружање услуги на ефикасен начин, особено во сферата на наплата на даноците; (6) спроведување на мерки за борба против корупцијата итн.

3.5. МАКРОЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА

3.5.1. Преглед на досегашни економски текови

Во текот на првите години од транзицијата (по 1990 година), македонската економија се соочи со енормно висока инфлација - во моментот на осамостојувањето таа изнесуваше 1.199% на годишно ниво. Исто така, почетокот на транзицијата се карактеризираше со драстичен пад на бруто домашниот производ (БДП) - кумулираниот пад на реалниот БДП во текот на периодот 1992-1995 година изнесуваше околу 20%, предизвикан во најголема мера од значителниот пад на индустриското производство (за 42%). Во основа, причините за опаѓањето на БДП во овој период беа: економската рецесија наследена од претходните години, бројните екстерни шокови кои имаа негативен ефект врз динамиката на одвивање на реформите во економијата (затворање на пазарите во републиките од поранешна Југославија, економски санкции наметнати врз СР Југославија од страна на ОН, како и економската блокада од страна на Грција).

Успешното спроведување на програмата за економска стабилизација резултираше со значајно намалување на инфлацијата за релативно кус временски период, која успешно се одржува на стабилно едноцифрено ниво, започнувајќи од 1995 година, па сè до денес. Монетарната политика и нејзината координација со фискалната политика и политиката на плати во голема мера придонесе кон достигнувањето и одржувањето на ценовната стабилност, а оваа координација се докажа како особено успешна за време на Косовската криза и воената криза во Република Македонија. Како резултат на воспоставувањето и одржувањето на ценовната стабилност, започнувајќи од 1996 година па сè до денес (со исклучок на 2001 година поради негативниот ефект од воената криза), БДП на Република Македонија бележи континуирана, иако варирачка, стапка на раст.

ТАБЕЛА 3 - ОСНОВНИ МАКРОЕКОНОМСКИ ИНДИКАТОРИ

	1999	2000	2001	2002 ¹	2003
Реален сектор					<i>Оценка</i>
Бруто домашен производ					
- реална стапка на раст	4,3	4,5	-4,5	0,9	3,1
- во милиони УСА долари	3730	3899	3723	3755	4604
Инфлација (животни трошоци, просек)	- 0,7	5,8	5,5	1,8	1,2
Просечна месечна нето плата					
- номинална стапка на пораст	2,9	5,5	3,5	6,9	4,1
- реална стапка на пораст	3,6	-0,3	-1,9	5,0	2,9
Стапка на невработеност	32,4	32,2	30,5	31,9	

¹ Претходни податоци



(Анкета на работна сила)					
Фискален сектор (% од БДП)					
Приходи на централниот буџет	24,2	26,7	27,0	28,9	22,1
Расходи на централниот буџет	23,8	24,4	29,5	29,3	23,1
Буџетски дефицит/суфицит	0,3	2,3	-2,5	0,5	1,0
Бруто домашен производ (БДП)					
Приходи (како % од БДП)	4,2	26,7	27,0	8,9	
Расходи (како % од БДП)	3,8	24,4	9,5	9,3	
Суфицит/дефицит (како % од БДП)	0,3	2,3	-2,5	-0,5	
Надворешен сектор					
Извоз (ФОБ) (стапка на пораст)	-7,9	11,0	-12,5	-3,7	22,2
Увоз (ФОБ) (стапка на пораст)	-6,7	19,3	-16,4	14,0	15,3
Трговски биланс, % од БДП	-13,5	-19,2	-15,3	-21,3	-18,4
Тековна сметка, % од БДП	-0,9	-2,0	-7,1	-9,6	-6,0
Девизни резерви (месечна покриеност на увозот)	2,4	4,3	4,1	3,5	4,0
Надворешен долг (% од БДП)	40,6	41,5	43,9	42,8	39,2
Директни странски инвестиции (милиони УСА долари)	32	175	441	78	94
Монетарен сектор					
Парична маса М4 (годишен раст)	29,6	19,3	65,0	-11,4	18,1
Кредитирање на приватниот сектор (номинална стапка на пораст)	9,4	17,2	7,3	9,9	9,5
Реална стапка	10,2	11,1	1,4	7,3	

Извор: Државен завод за статистика, Министерство за финансии и НБРМ.

Стабилниот девизен курс на Денарот во однос на германската марка (и еврото од 2002 година) претставуваше позитивна последица на политиката на макроекономската стабилност, кој од 1994 година континуирано се одржува на стабилно ниво (освен во случајот на корекцијата на девизниот курс за 16% во 1997 година, како резултат на значајното влошување на платниот биланс). Девизните резерви, чие почетно ниво во 1991 година изнесуваше 3-4 милиони американски долари, постојано се зголемуваат, при што, во последниве години истите обезбедуваат покриеност на четири месечен увоз.

Покрај тоа, економските движења во Република Македонија на почетокот на 2003 година укажуваат на продолжување на позитивниот тренд, кој е започнат во текот на втората половина од 2002 година. Исто така, тоа претставува индикатор и за постепеното намалување на последиците од економско-политичката криза од 2001 година и за нормализирање на економската состојба, со што се создаваат потребните предуслови за подинамичен економски развој на среден и долг рок. Се оценува дека економското закрепнување во 2003 година е базирано врз порастот на индустриското и земјоделското производство, додека порастот на трговијата на мало, градежништвото и сообраќајот и врските се очекува да биде дополнителен фактор. Во согласност со проекциите, се очекува пораст на бруто домашниот производ од 3%.



Во однос на макроекономските показатели, важно е да се напомене дека Република Македонија веќе исполни некои од критериумите на ЕУ дефинирани на состанокот во Мастрихт: критериумите за девизниот курс и јавниот долг се целосно исполнети (изразени како процент од БДП), додека критериумот за стапката на инфлација беше исполнет во 2002 година. Истовремено, таа е блиску до задоволување на критериумот за буџетски дефицит и покрај тоа што границата за буџетскиот дефицит беше надмината во текот на последните неколку години, како резултат на исклучителната состојба во земјата. Генерално, каматните стапки се превисоки во споредба со европското ниво, иако во 2003 година се забележува тренд на нивно опаѓање.

Одржувањето на макроекономска стабилност, одржливо ниво на раст на БДП, стабилизацијата на буџетскиот дефицит на одржливо ниво (во рамките на критериумите од Мастрихт) и креирањето на поволно опкружување за намалување на каматните стапки и понатаму остануваат приоритетни цели на макроекономската политика.

3.5.2. Монетарна политика

Сегашна состојба

Основна цел на монетарната политика имплементирана од страна на НБРМ е одржувањето на ценовната стабилност (оваа крајна цел е експлицитно наведена и во новиот Закон за НБРМ, од 2002 година). Со цел да се постигне оваа крајна цел, НБРМ дефинираше и преодни цели на монетарната политика. По осамостојувањето па сè до 1995 година, преодната цел на монетарната политика беше постигнувањето на паричната маса М1. Спроведувањето на оваа монетарна стратегија беше мотивирано од потребата за регулирање на побарувачката за пари, како ефикасно средство за намалување на енормно високата инфлација. Оваа стратегија во голема мера придонесе кон намалување на инфлацијата.

Од друга страна, основниот предуслов за успешно спроведување на стратегијата за одржување на ценовната стабилност е постоењето на стабилна побарувачка на пари. Како економија во транзиција, Република Македонија се соочи со потребата за преземање сериозни структурни реформи, што заедно со бројните транзициони шокови, предизвикуваше нестабилност во побарувачката за пари. Од тие причини, до крајот на 1995 година НБРМ започна со имплементација на монетарна стратегија на врзување на девизниот курс на денарот во однос на германската марка (а од 2002 година во однос на еврото). На тој начин, девизниот курс на денарот стана преодна цел на монетарната политика.

Прифаќањето на поврзувањето на девизниот курс на денарот со германската марка (еврото) како преодна цел, беше мотивирано од значењето што курсот го има за една мала и отворена економија, за транспарентноста и расположливоста на податоци на дневна основа, како и емпириски потврдена директна врска помеѓу курсот на денарот во однос на германската марка (еврото) и инфлацијата. Ваквите карактеристики на девизниот курс во Република Македонија се од големо значење за успешна трансмисија и разбирање на монетарните сигнали од страна на пошироката јавност.

Спроведувањето на таквата стратегија даде позитивни резултати, кои се одразуваа преку континуирано одржување на стапката на инфлација во Република Македонија на стабилно и ниско ниво. Во текот на спроведувањето на оваа стратегија, понудата на пари беше подредена на целите за одржување на стабилноста на курсот, а преку него и стабилноста на цените.

НБРМ ја реализира преодната цел на монетарната политика преку употреба на соодветни инструменти, кои беа реформирани во смисла на нивна постепена транзиција од директни кон



индиректни флексибилни инструменти на монетарната политика, со целосно напуштање на селективната компонента.

Со Законот за Народна банка на Република Македонија од 2002 и 2003 година легислативата во оваа област е во голема мера хармонизирана со барањата на ЕУ. Со него се зајакнува позицијата на НБРМ како Централна банка, како и нејзината независност во спроведувањето на нејзините законски дефинирани функции. Главна цел на монетарната политика содржана во Законот е одржувањето на стабилноста на цените, како неопходен предуслов за одржлив економски развој. Со новите законски одредби јасно се определуваат институционалната, финансиската и административната независноста на НБРМ.

Законот не и дозволува на Народната банка да одобрува заеми и кредити на Владата или на владините институции. Оваа одредба не се однесува на финансирањето на обврските на Република Македонија во однос на Меѓународниот монетарен фонд, ниту пак на кредитите и заемите со рок на доспевање од најмногу (забелешка: во Законот стои: до еден ден) еден ден без можност за обновување или продолжување.

Правна основа за гарантирање на правото за слободно движење на капиталот во Република Македонија претставува Законот за девизно работење, кој е усогласен со директивите и стандардите на ЕУ и Спогодбата за стабилизација и асоцијација и се применува од октомври 2002 година.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Стратегијата на врзување на курсот на денарот со германската марка (еврото) што НБРМ ја следеше во текот на последниве години, се докажа како сосема успешна. Со врзувањето на курсот, приливот на готовина претставува важна променлива која е директно подредена на одржувањето на стабилност на курсот, а индиректно на одржувањето на стабилноста на цените. Позитивните ефекти од таквата монетарна стратегија остануваат репери во конципирањето на идната политика во монетарната сфера.

Од друга страна, некои анализи и укажувањата на економисти експерти во областа, говорат дека во текот на следниот краткорочен период на подинамично приближување на македонската економија кон стандардите на ЕУ, може да биде корисно, до одреден степен, да се води помалку рестриктивна монетарна политика и да се води повеќе сметка за одржување на конкурентноста на македонската економија мерена преку реалниот ефективен девизен курс на денарот. Во таа смисла, во однос на стратегијата на монетарната политика на Македонија треба да се наведе дека и прагматичноста ќе претставува битна компонента на нејзиното компонирање. Во стратешка смисла, основната насока на одржување макроекономска стабилност и создавањето на конкурентност на економијата во секој случај остануваат најбитни репери, а мерките на политиката ќе се насочуваат во тој правец, со избор на најповолна варијанта во одделни периоди.

Несомнено е дека во ориентацијата за интегрирање во Европската унија Република Македонија ќе ги прифати обврските за приклучување кон Европската монетарна унија. На долг рок тоа значи прифаќање на еврото како заедничка валута.

Во однос на идните измени во контекст на слободното движење на капиталот во Република Македонија, Законот за девизно работење овозможува либерализација на надворешната трговија и на целокупниот девизен режим, како и во функционирањето на девизниот пазар. Всушност, Законот за девизно работење ги содржи следните битни елементи:



- (1) Либерализацијата на капиталните трансакции ќе се изврши во фази, што е блиску поврзано со реализацијата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. На тој начин, капиталните трансакции треба да бидат целосно либерализирани најдоцна до моментот на пристапување кон ЕУ.
- (2) Нерезидентните ентитети можат да запишуваат и тргуваат хартии од вредност во Република Македонија исклучително преку овластени учесници-банки. Издавањето и воведувањето на странски хартии од вредност на домашниот пазар на капитал се дозволени само со претходна дозвола на Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија, при што, се уште постои ограничување за издавање на хартии од вредност со рок на доспевање од над три години. До истекот на првата фаза од транзициониот период единствено овластените банки можат да купуваат хартии од вредност во странство. Истите правила се применуваат и за работењето со документите за удел на инвестиционите фондови.
- (3) Создавање можности за претпријатијата да земаат кредити од странските банки и претпријатија, што ќе овозможи поголема конкуренција на кредитниот пазар и побрза реализација на кредитните линии, што исто така, ќе претставува и укинување на сложените административни процедури за добивање кредити;
- (4) Со реформата на девизниот пазар, купопродажбите на девизи се одвиваат исклучително со посредство на банките, со што се овозможува концентрација на понудата и побарувачката за девизи и конкурентно формирање на курсот на денарот. Новиот закон дава можност за склучување трансакции засновани врз финансиски деривативи (претходни договори, девизни клаузули и алтернативни спогодби). Домашните правни лица се во можност да чуваат девизни средства кои потекнуваат од работење со нерезиденти без ограничувања на нивните сметки во домашните банки, со можност истите да ги користат за плаќање во странство или да ги продадат на домашниот пазар.

Сите овие измени ќе им овозможат на економските субјекти и банки да го намалат ризикот од флукуации на девизниот курс што, од друга страна, ќе придонесе кон создавање на посеопфатен, поразвиен и поликвиден девизен пазар. НБРМ и понатаму останува главниот регулатор на девизниот пазар, иако се предвидуваат одредени измени во однос на нејзините активности поврзани со девизниот пазар – отсега таа ќе интервенира на отворениот пазар и тоа ќе го прави во согласност со интервентни стапки кои не се соопштуваат.

Натамошната либерализација на капиталните текови ќе продолжи во согласност со временскиот распоред предвиден во ССА. Тоа значи дека до крајот на првата фаза Република Македонија ќе ги разгледа, дефинира и ќе ги имплементира соодветните начини за примена на правилата на Заедницата за движење на капиталот, кои исто така, треба целосно да се применат и во Република Македонија, како и тоа дека целосната либерализација на движењето на капиталот треба најдоцна да се очекува до моментот на пристапување кон ЕУ.

Процесот на либерализација на капиталните трансакции во Република Македонија е заокружен со стапувањето во сила на новиот Закон за девизно работење (во октомври 2002 година) кога во целост се либерализираа директните инвестиции, со што странските инвеститори се изедначени со домашните т.е. им е даден национален третман. Истовремено, се изврши целосна либерализација на сите комерцијални и финансиски кредити, (краткорочни, среднорочни и долгорочни). Портфолио инвестициите се делумно либерализирани, а со отпочнувањето на втората етапа од ССА ќе се ослободат во целост.

3.5.3. Фискална политика



Сегашна состојба

Фискалната политика на Република Македонија во целиот период по осамостојувањето се дизајнираше на начин што требаше да обезбеди поддршка на вкупната политика за воспоставување и одржување макроекономска стабилност и за создавање услови за долгорочен одржлив економски раст. Поддршката глобално се манифестираше преку ограничување на буџетското салдо на ниво кое го детерминираа: 1) потребата од стабилизирање на неповолната екстерна позиција, 2) обемот на обезбедено надворешно финансирање во форма на неповратна помош или концесионално задолжување и 3) степенот на даночното оптоварување. Практично тоа се реализираше преку затегнување на буџетската потрошувачка и, генерално гледано, таргетирање на избалансирано буџетско салдо.

Во периодот до 2000 година, имплементацијата на вака конципираната фискална политика резултираше со избалансирано, а во некои години дури и со позитивно буџетско салдо. Тоа имаше директен и одлучувачки придонес кон постигнувањето и одржувањето на макроекономска стабилност, изразена пред сè преку ниска стапка на инфлација и стабилен девизен курс на домашната валута, комфорен износ на девизни резерви и релативно одржлив обем на надворешен долг.

Меѓутоа, во 2001 и 2002 година фискалната позиција на државата беше значително нарушена, со постигнати историски најслаби фискални резултати. Имено, како резултат на влошената политичко безбедносна состојба, буџетските расходи достигнаа 42% од БДП, а како резултат на воведувањето на данокот на финансиски трансакции (т.н. воен данок) даночното оптоварување достигна 34% од БДП. И покрај значителното зголемување на даночните приходи општиот буџетски дефицит во 2001 и 2002 година, исто така, достигна историски највисоко ниво кое изнесуваше 7,2% во 2001, односно 5,8% од БДП во 2002 година. Генерално, кон крајот на 2002 година состојбата во јавните финансии беше следната:

- (1) Кумулираните достасани неизмирени обврски на централната власт кон домашни субјекти ги имаа надминато лимитите дозволени со буџетот за 2002 година и изнесува околу 0,2% од БДП. Тоа укажуваше на фактот дека во финансискиот систем постојат значителни слабости кои овозможуваат буџетска недисциплина, неодговорност, ненаменско трошење на јавните ресурси и неконтролирано зголемување на внатрешниот јавен долг;
- (2) Слаба фискална дисциплина која дисперзираше општа финансиска недисциплина;
- (3) Влошена состојба во сите јавни претпријатија: неликвидност, превработеност, задолженост, некомпетентност и неспроведени реформи;

Имајќи ги предвид ваквата состојба во јавните финансии и високиот буџетски дефицит во претходните две години, како еден од клучните елементи на економските и финансиски политики за 2003 и 2004 година, поддржани со Stand by аранжман од ММФ, беше поставено фискалното сообразување, односно елиминирањето на дебалансите од 2001 и 2002 година и повторното воспоставување на одржлива фискална позиција со цел стабилизирање на јавниот долг на ниво од околу 40% од БДП, намалување на каматните стапки и создавање поголем простор за кредити на приватниот сектор. Реализацијата на овие цели е поткрепена со повеќе мерки:

- (1) Со цел да се затвори финансискиот јаз од елиминирањето на данокот на финансиски трансакции и да се зајакнат приходите е извршена реконструкција на данокот на додадена вредност. Општата стапка на ДДВ е намалена од 19% на 18%, а сите добра и услуги кои се оданочуваа со повластена стапка од 5%, освен производите за човечка исхрана, водата



и публикациите, преминаа на оданочување со општата даночна стапка од 18%. Оваа мерка не го зголеми вкупното даночно оптоварување, бидејќи годишниот ефект од корекцијата на стапките на ДДВ од околу 0,75% од БДП беше амортизиран со престанувањето на важноста на данокот на финансиски трансакции кој имаше годишен ефект од околу 2,5% од БДП;

(2) Со изменување на Законот за утврдување и наплата на јавните приходи и формирање посебен оддел кој врши перманентна контрола на 100-те најголеми даночни обврзници, се зајакнати овластувањата и ингеренциите на УЈП во наплатата на вкупните јавни приходи;

(3) Со цел забрзување на процесот на воведување фискални каси е изменет Законот за регистрирање на готовински плаќања. Зголемени се ингеренциите на даночниот инспектор и е засилена медиумската кампања за запознавање на јавноста со придобивките од фискализацијата;

(4) Со измена на Законот за платен промет е продолжена обврската на банките да ја контролираат наплатата на социјалните придонеси, со цел намалување на евазијата како последица на укинувањето на ЗПП и неговата контролна функција;

(5) Се извршени измени на законите со кои е проширена употребата на државните обврзници издадени за регулирање на старото девизно штедење и за денационализација, со што е овозможено забрзано намалување на внатрешниот јавен долг и забрзана продажба на општествениот капитал и побарувања;

(6) Се продолжи со финансиската консолидација во јавниот сектор: се намали бројот на вработените во ЕСМ во јавните здравствени установи. Се покачи цената на електрична енергија за 7%, се воведоа конкурентни тендери за набавка на лекови, а од листата на субвенционирани лекови се елиминираа лековите со повисоки цени што имаат супститути со пониски цени;

(7) Е извршена демобилизација и се намалени расходите сврзани со безбедноста;

(8) Зголемувањето на бројот на вработени во јавната администрација е замрзнат на нето основа, со исклучок на вработувањата на професионални војници, заради усогласување со НАТО стандардите и на полицајци, заради исполнување на обврските од Охридскиот рамковен договор. Висината на платите во јавната администрација е замрзната, а имплементацијата на декомпресијата на платите започнува со примена од април 2004 година;

(9) Субвенциите во земјоделството се лимитирани на 0,26 % од БДП и е започната интензивна продажба на залихите во стоковите резерви кои немаат стратешки карактер;

(10) Започнат е интензивен процес за затварање на повеќе државни агенции и за елиминирање на несуштински функции;

Со доследна имплементација на предвидените економски и финансиски политики веќе во 2003 година се направи значително фискално сообразување и намалување на дефицитот на централниот буџет на помалку од 1% од БДП споредено со 5,4% од БДП во 2002 година. Заедно со другите мерки на економската и финансиската политика, значителното намалување на буџетскиот дефицит овозможи глобално намалување на каматните стапки, одржување ниска стапка на инфлација и стабилен девизен курс на денарот, зголемување на девизните резерви и реални основи за остварување на планираниот економски раст во 2003 година од 3%.



Приоритетни цели, инструменти и политика

Фискалната политика и натаму ќе биде дизајнирана во функција на одржување на макроекономската стабилност и поттикнување на економскиот раст како основни услови за зголемување на вработеноста и унапредување на животниот стандард. Како интермедијарна цел и натаму ќе се поставува усогласеноста на буџетското салдо со состојбата на екстерната позиција и со одржливиот обем на странски долг, при релативно прифатливо ниво на даночно оптоварување.

Успешното реализирање на целите на фискалната политика во наредниот период ќе биде поддржано со повеќе мерки, меѓу кои:

(1) Контрола на обемот и порастот на масата за исплата на плати преку намалување на јавната администрација и издвојување или укинување на несуштински активности и институции. Веќе се во тек активности за намалување на бројот на вработени во буџетските институции за 4%;

(2) Уредување на дебалансите во начинот на наградување во јавниот сектор и воспоставување праведен и стимулативен систем на плати преку донесување на закон за плати и создавање услови за имплементирање на Законот за државни службеници во делот на платите;

(3) Реформирање на системот на социјално осигурување со цел да се обезбеди праведна, оптимална и буџетски предвидлива и издржлива социјална заштита. Во овој контекст, во тек се активности, поткрепени со кредитни аранжмани од Светската банка, за воведување нов пензиски столб, реорганизација и приватизација на здравствената заштита, воведување активна политика на осигурување од невработеност и реформа на системот на социјална заштита;

(4) Консолидација на јавните финансии и намалување на расходите преку укинување и/или менување на статусот на дел од државните органи и институции. Во оваа насока веќе се извршени измени во соодветните закони со кои се утврдува времето и начинот на укинување на Агенцијата на Република Македонија за работа со блокирани сметки, Агенцијата на Република Македонија за управување со средства, Агенцијата на Република Македонија за приватизација на претпријатија со општествен капитал, Агенцијата на Република Македонија за развој и инвестиции, Фондот за земјоделство, Фондот за вино, Фондот за води, Фондот за животна средина и Бирото за судски вештачења. Во тек се анализи и постапки за издвојување или приватизирање на несуштински функции и менување на статусот на делови од АРМ, Министерството за економија, Министерството за земјоделство, социјалната заштита, образованието, спортот и културата. Во постапка е донесување нова правна рамка со кои ќе се рedefинира статусот на Бирото за стокови резерви, Бирото за стопански недоволно развиени подрачја, Агенцијата за цивилна воздушна пловидба и Агенцијата за телекомуникации;

(5) Елиминирање на финансискиот, социјалниот и функционалниот ризик од инаку извесниот колапс на јавните претпријатија, преку нивна трансформација, реорганизација, деполитизација и евентуална приватизација. Во овој контекст во тек се активности, поддржани и со кредитни аранжмани од Светската банка, за консолидација на системски најризичните, ЈП Македонски железници и ЈП Водостопанство. Во тек се и активности за постепено укинување на ЈП за стопанисување со станбен и деловен простор и ЈП за стопанисување со спортски објекти, за соединување на ЈП Македонијапат со Фондот за



магистрални и регионални патишта и за реорганизација на МРТВ. Се разгледуваат можностите за издавање на ЈП за аеродромски услуги под концесија и за продажба на ЕСМ;

(6) Итно решавање на претпријатијата загубари и заокружување на приватизацијата со што би се обезбедиле дополнителни средства за финансирање и буџетски простор за нова развојна политика. Актвостите за решавање на претпријатата загубари се привршуваат во рамките на ФЕСАЈ аранжманот со Светската банка, а после донесената правна рамка и посебен акционен план интензивирани е транспарентна продажба на преостанатиот државен капитал;

(7) Унапредување на системот на јавни приходи (структура и стапки на даноците и социјалните придонеси, проширување на даночната база, подобрување на даночната администрација и усогласување со легислативата на Европската унија и стандардите на СТО), со цел да се сузбие даночната евазија и корупцијата, да се стабилизираат изворите на јавни приходи, да се обезбеди пониско, порамномерно, поправедно и поедноставно оданочување и стимулирање на инвестиции;

(8) Спроведување на дополнителни мерки за унапредување на управувањето со јавните расходи преку натамошен развој на трезорскиот систем, унапредување на системот на контрола на задолжувањата, консолидација на финансиските ресурси, зголемување на флексибилноста на јавните расходи, развој на внатрешната ревизија, јакнење на капацитетот и ингеренциите на Државниот завод за ревизија, унапредување на процесот на планирање на Буџетот и планирање и управување со ликвидноста, сузбивање на корупцијата и зголемување на отчетноста, транспарентноста и наменското користење на јавните ресурси;

(9) Имплементација на фискалната децентрализација на начин кој ќе обезбеди наменско, целосно и навремено финансирање на постојните и новите функции и потреби на општините, без предизвикување нов финансиски јаз во буџетот или зголемување на даночното оптоварување. Фискалната децентрализација ќе има фазен пристап усогласен со динамиката на денцентрализација на надлежностите и ќе се спроведува согласно препораките и во тесна соработка со ММФ. Во постапка е подготвувањето и донесувањето на законската рамка со која се регулира начинот и изворите за финансирање на општините (Закон за финансирање на општините, Закон за административни такси, Закон за даноци на имот и Закон за комунални такси). Во тек се организациони и кадровски подготовки во насока на градење административен капацитет во централната и локалната власт сврзана со децентрализирањето на надлежностите околу утврдувањето и наплатата на локалните приходи;

(10) Со цел да се создадат услови кои ќе обезбедат долгорочно одржливо ниво на задолженост, покрај мерките за намалување на буџетскиот дефицит и за унапредување на административниот капацитет за управување со јавниот долг, во наредниот период ќе се работи и на заокружување на законската и институционална рамка сврзана со задолжувањето и ќе се развива систем за оценување на оправданоста и на условите на задолжување од аспект на фискалната издржливост и намената, во рамки утврдени во повеќегодишни планови. Покрај ова, со цел да се обезбедат долгорочни, стабилни и пазарни услови за финансирање од домашни извори, се реализира проектот за издавање и развој на државни хартии од вредност. Ова ќе придонесе и за развој на пазарот на хартии од вредност во Република Македонија и за намалување на макроекономскиот ризик поврзан со надворешното финансирање. Имплементацијата на овој проект започна на почетокот на 2004 година со издавање на краткорочни хартии од вредност кои треба да ја зголемат ефикасноста на управувањето со ликвидноста.



3.5.4. Политика на доход

Сегашна состојба

Ситуацијата во врска со политиката на доход не отстапува од општата економска ситуација во Република Македонија. Во таа смисла, таа политика е поврзана со фискалната и монетарна политика во насоченоста кон макро-економската стабилност и контрола на инфлацијата.

За таа цел, платите на државните службеници во Македонија се замрзнати, а истата мера се применува и во претпријатијата каде државата е сопственик на најмалку 51% од акциите. Се планира платите во јавниот сектор во 2004 да бидат ревидирани, притоа имајќи ја предвид општата економска состојба во земјата, односно дека истите ќе бидат зголемени за одреден процент, по што повторно ќе бидат замрзнати.

Платите во јавниот сектор се уредени во Законот за државни службеници, но тој не се спроведува во тој дел, поради недостиг на средства во Буџетот. Затоа постојат разлики меѓу платите на државните службеници кои работат во различни служби, а нивниот износ се одредува врз основа на коефициентите на сложеност. Платите на вработените во јавниот сектор кои немаат статус на државни службеници не се опфатени со споменатиот закон, туку тие се уредуваат во согласност со колективен договор. Кај платите во јавниот сектор постои и проблемот на нивната повремена нередовна исплата.

Платите во приватниот сектор во Република Македонија не се замрзнати и тие се формираат слободно, преку договори меѓу вработените и работодавачите.

Врз основа на посебна спогодба, во 1996 година во Македонија е воспоставен Економско-социјален совет, кој функционира како трипартитно советодавно тело составено од претставници од Владата, Сојузот на синдикатите и Здружението на работодавачите (Стопанската комора на Република Македонија). Советот ги дефинира прашањата и приоритетите и дава препораки до Владата во однос на економската политика и нејзините мерки насочени кон економска и социјална стабилност, политиката на цени и плати, пензиското и социјалното осигурување, прашањата поврзани со анализата на колективните договори и самите договори, животниот стандард, работните услови и индустриската безбедност, социјалната безбедност и безбедност на децата итн. Потпишан е специјален Социјален договор меѓу Владата и Сојузот на синдикатите, а истиот е потпишан и од страна на Стопанската комора на Република Македонија. Покрај тоа, процесот на официјална ратификација на Конвенцијата за социјален дијалог на МОТ (Меѓународна организација за труд) е во тек. Социјалното партнерство во Република Македонија се спроведува и преку учество на социјалните партнери во различни економски и социјални проекти.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Основен курс на политиката на доход, како на среден, така и на долг рок, ќе остане остварувањето на макроекономска стабилност во корелација со монетарната и фискалната политика.

Среднорочни цели на политиката во контекст на платите во јавниот сектор се:

- напуштање на практиката на одредување на платите согласно постојните коефициенти на сложеност;
- ревидирање на методата за корекција (индексирање) на платите во јавниот сектор во однос на макроекономските трендови;



- продолжување со политиката на ограничување на платите во јавниот сектор на пониско ниво во споредба со платите во приватниот сектор.

Среднорочни цели на политиката на платите во приватниот сектор се:

- Воспоставување прецизни буџетски ограничувања за сите претпријатија, односно отфрлање на било каква социјализација и исплата на неисплатени плати и надоместоци од плати за вработени во приватни претпријатија од Буџетот на Република Македонија;
- Одредување долна граница за платите во делот на Општиот колективен договор кој се бави со различните методи за одредување на платите.

Република Македонија ќе се стреми да го хармонизира своето законодавство со одредбите од Економско-социјалната повелба на ЕУ во делот на одредбите за минималната плата.

3.5.5. Надворешно-трговска политика и странски инвестиции

Сегашна состојба

Надворешна трговија

Со оглед на фактот дека Република Македонија е мала држава, надворешно-трговските релации претставуваат посебно битен дел од нејзината развојна матрица. Во таа смисла, самата интеграција во ЕУ, набљудувана како процес на формирање на македонската економија како ентитет способен да остварува економски развој во услови на натпревар на Заедничкиот европски пазар, уште повеќе го потенцира значењето на аспектите на меѓународната трговија и приливот на странски капитал.

Од самиот почеток на транзицијата Република Македонија спроведува политика на надворешно-економско отворање и либерализација. Македонија има потпишано 11 спогодби за слободна трговија, од кои 9 билатерални (со државите од Пактот за стабилност за ЈИЕ, Украина и Турција), и 2 мултилатерални (со државите членки на ЕФТА и ССА со ЕУ).² Со другите држави од ЈИЕ Македонија има потпишано Меморандум за разбирање за трговска либерализација и олеснување. Во април 2003 година Република Македонија стана 145-та членка на Светската трговска организација (СТО). Во тек е постапка за зачленување на Република Македонија во СЕФТА.

Либерализацијата на надворешно-трговскиот режим на Македонија уште пред зачленувањето во голем дел беше спроведувана согласно пропозициите на СТО, што резултирало во континуирано намалување на царинските стапки и прифаќање на хармонизираниот царински систем. Со зачленувањето во СТО најзначајните обврски кои се преземени се: напуштање на режимот на квантитативни ограничувања “ЛБ8” (до крајот на 2003 година); “промотивната давачка” од 0.1% на целиот извоз, која се наплаќа заради финансирање на активностите за поддршка на извозот, треба да се напушти до крајот на 2005 година; постојните царински стапки, чиј просек изнесува 14.1%, дополнително ќе се либерализираат до просек од 8% до крајот на еден транзиционен период (кој не може да трае подолго од 2012 година). Се отстранети и квантитативните ограничувања на увозот, а само за одреден број производи е потребна дозвола за увоз од надлежен орган, која се издава врз основа на системот “прв дојден - прв услужен”.

² Спогодбата за слободна трговија со Словенија престана да важи со пристапувањето на Словенија во ЕУ.



Во рамките на Стопанската комора на Македонија веќе десет години успешно функционира ЕАН Македонија, посебно здружение формирано врз доброволна основа за кодирање на стоките. Комората е член на ЕАН Интернационал, светска организација за кодирање на стоките со седиште во Брисел, во којашто членуваат над 100 земји и преку еден милион компании. ЕАН Македонија е овластена да ги издава кодовите за Македонија и да се грижи за почитување на стандардите и за развој на системот за кодирање, со давање услуги на своите членки. Моментално ЕАН МАК има 786 членки, од кои 52% се занимаваат со индустриско производство, 30% се трговски претпријатија 5% се производители во областа на земјоделието, а другите претпријатија припаѓаат на други стопански дејности.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ претставува голем чекор во приближувањето кон трговскиот режим на ЕУ. Според условите на ССА, најголемиот дел од македонските производи имаат можност за пласман на пазарот на ЕУ ослободен од царински давачки и квоти. И Република Македонија започна да ги отстранува постојните трговски бариери за производите од ЕУ, со временска рамка меѓу пет и десет години за различни групи на производи. Со проширувањето на ЕУ во 2004 година, беше прилагоден трговскиот режим меѓу РМ и ЕУ, преку Протокол за проширување кон ССА.

Во 2001 година се започнати интензивни активности за подобрување на ефикасноста на царинскиот систем. Сите царински терминали во земјата се поврзани. Донесени се закони за стандардизација, метрологија и акредитација, како и технички барања за компатибилност на производот и проценка на сообразноста. Ќе се спроведуваат и други активности за прилагодување на националното законодавство: формирање на компатибилни институции за примена на директивите од Новиот приод и усогласени стандарди за слободно движење и сигурност на индустриските производи, обезбедување на информации од областа на стандардите и техничките прописи, електро-магнетната компатибилност, општата и техничката сигурност итн.

Генерално набљудувано, и покрај сите промени и унапредувања, Република Македонија во досегашниот период, сепак, не беше доволно успешна во спроведувањето на концептот на извозно-ориентиран економски развој. Трговскиот биланс на Република Македонија бележи континуиран дефицит во сите години на транзицијата (освен во 1992 година), во износи кои во некои години достигнувале висина и над 50% од вредноста на извозот. Коефициентите извоз/БДП во 2000 и 2001 година изнесуваат 33.9 и 33.6 проценти, додека коефициентите увоз/БДП во истите години изнесуваат 53.7 и 49.1 проценти респективно. Коефициентите извоз+увоз/БДП во истите две години изнесуваат 87.6, односно 82.7 проценти.

Во однос на извозната структура по региони, во 2002 година Македонија има реализирано 51.1% од вкупниот извоз во државите членки на ЕУ, 8.5% во другите развиени земји членки на ОЕЦД, 2.5% во членките на ЕФТА, 5.3% во источно европските држави, 31.0% во државите од поранешна Југославија и 1.6% во сите останати држави. Во однос на структурата на увозот, во 2002 година Македонија има увезено 44.9% од вкупниот увоз од државите членки на ЕУ, 8.2% од останатите развиени земји членки на ОЕЦД, 1.6% од членките на ЕФТА, 20.3% од источно европските држави, 19.3% од државите од поранешната Југославија и 5.8% од сите другите држави. Кај производната извозна структура доминираат 10-тина производи (железни лимови, текстилни производи, цинк, фероникел, тутун и цигари, вино, лекови за малопродажба), чие учество во вкупниот извоз во 2001 година изнесува речиси 46%. Набљудувано според едношифрените нивоа на СМТК, од вкупниот извоз на Македонија во 2001 година 5.6% се производи класифицирани како храна, 10.5% се пијалоци и тутун, 3.2% суровини освен гориво, 3.7% минерални горива, мазива и сродни производи, 0.2% животински и растителни масла и масти, 5.2% хемиски производи, 32.2% се производи класификувани според материјалот (од кои 16.9% се железо и челик, 6.3% обоените метали, 3.2% предива и ткаенини, 3.1% изработки од



неметални минерали и 1.8% други производи од метал), 6.6% се машини и транспортни уреди, 32.5% се разни готови производи (од кои 27.7% се облека и 3.2% обувки) и 0.2% се разни трансакции.

Кога ќе се навлезе подлабоко во квалитетот на производно-факторската структура на извозните производи на Македонија, се согледува дека најголем дел од нив се производи кои содржат висока компонента на евтин домашен труд и дека најбитната постојна компонента на извозната конкурентност на македонската економија се релативно ниските цени на извозните производи. Тоа значи дека конкурентната способност на македонската економија за натпреварување на Заедничкиот пазар е неодржлива на долг рок и истата треба да се промени.

Посебна пречка за развојот на надворешно-трговските односи на Република Македонија, како и за поттикнувањето на странските инвестиции претставува неможноста за користење на дијагоналната кумулација на потекло на производите. Оттаму, Република Македонија ќе инсистира Европската унија да донесе соодветна одлука, со која Република Македонија ќе се вклучи во **системот на пандијагонална кумулација на производите на ЕУ** ќе важи и за Република Македонија. Исполнети се сите услови за дијагонално кумулирање на потеклото на стоките од Република Македонија: договори за слободна трговија и имплементација на одредбите на Протоколт 4 на ССА. Натаму, Република Македонија веќе го склучи протоколот кон ССА со кој се прилагоди трговијата поради проширувањето.

Странски инвестиции

Анализата на приливот на СДИ во Република Македонија во текот на последните дванаесет години покажува дека се постигнати резултати кои се оценуваат како скромни (Табела 4). Според податоците од Државниот завод за статистика и Народната банка на Република Македонија кумулативната вредност на приливот на СДИ во Република Македонија од 1991 година до крајот на 2003 година изнесува 1.044, милиони УСА долари. Од аспект на потеклото на инвестициите најголемиот инвеститор досега е Унгарија. Останатите поголеми инвестиции доаѓаат главно од Грција, Кипар, Швајцарија, Велика Британија, Холандија и Германија. Во текот на фазата на масовна приватизација во Република Македонија најголемиот дел од СДИ беа во производниот и градежниот сектор, а потоа приливот се пренесува и во услужниот сектор, преку зделките во Стопанска банка, АДОР А.Д. - Скопје и Македонски телекомуникации.

Табела 4. ПРИЛИВ НА СДИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА во милиони УСА долари (1991- 2003)

Година	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Вкупно	11.9	2.2	0.8	19.1	8.4	7.2	30.72	127.98	32.84	178.52	445.13	81.68	97.55
% од БДП	0,0	0,0	0,0	0,7	0,2	0,3	0.8	3.6	0,9	5,0	13,0	2,2	2,1

Извори: Државен завод за статистика (1991-1996); Народна Банка (1997- 2003)- податоците се однесуваат на вкупни вложувања во Република Македонија според податоците на банките за платниот промет со странство и на Царинската управа од царински декларации

Нивото на пенетрирани СДИ во Македонија заостанува зад другите држави од Југоисточна и Централна Европа. Најголемиот дел СДИ се поврзани со процесот на



приватизација, релативно е мал уделот на “greenfield” инвестиции. Но, приватизационо-диктираните СДИ повеќе не може да претставуваат доминантна опција за привлекување СДИ во Република Македонија, иако во иднина ќе следат продажбите на некои големи инфраструктурни и комунални објекти, како: Електростопанство на Македонија, Македонски железници, Македонски пошти, а веројатно и делови од институциите од јавен интерес (здравство).

Република Македонија има потпишано спогодби за заштита и промовирање на странските инвестиции со голем број земји, вклучително и најголем број држави од Југоисточна Европа и држави членки на ЕУ, како и Спогодби за избегнување на двојното оданочување. СДИ во Република Македонија имаат национален третман. Даночните оптоварувања во Македонија се поволни: данокот на добивка изнесува 15%, персоналниот данок на доход изнесува 15% и 18%, вкупните придонеси од плата 32% а стапката на ДДВ е 18% и 5%. Исто така, постојат и бројни инвестициони и даночни олеснувања за СДИ: ослободување на данок на добивка на друштвата кои имаат над 20% странски капитал во првите три години по првата година во која ќе биде остварен профит намалување до 30% од даночната основа за данок од добивка за вложувањата над 100.000 евра,; намалување на даночната основа за износ од инвестицијата во движен и недвижен имот и друг капитал до 100.000 евра, со право на продолжување; ослободување од царина за опремата што ќе се внесе како странско вложување. Покрај овие постојат и други олеснувања кои се однесуваат на сите инвеститори без разлика дали се домашни или странски. Определени даночни поттикнувања се предвидени при: инвестирање во неразвиените региони, инвестирање во основни средства, котирање на берза, инвестирање во слободните трговски зони, инвестирање во заштита на животната средина, инвестирање во новоформирани друштва и тн.

Владата на Република Македонија во август 2003 година подготви Програма за поттикнување на инвестиции во Република Македонија, во која во согласност со основните меѓународни принципи за здрава деловна средина се елаборирани државните приоритети, вклучувајќи ги:

- формирање детален акционен план за намалување на бариерите во инвестирањето
- зајакнување на борбата против корупцијата, поткупот и пристрасноста
- реформа на даночниот систем и придружните погодности за инвестирање и
- формирање на Агенција за странски директни инвестиции на Р. Македонија.

Во повеќегодишниот процес на создавање на транспарентна и стабилна законска регулатива и амбиент Владата на Република Македонија со телото на Светска банка (ФИАС) подготви опсежна анализа за административните бариери со кои се соочени инвеститорите. Во оваа анализа е потврден веќе познатиот став на странските инвеститори дека за нив отстранувањето на административните бариери е многу поважно отколку постоење на издашни фискални и финансиски олеснувања. За таа цел е формиран управен комитет за отстранување на бариерите за инвестирањен преку реализација на препораките на ФИАС. Истите се имплементирани во акционен план кој претставува програма за реформи на економскиот амбиент за водење бизнис, со конкретни носители на активности и рокови за нивно извршување.

Промотивните активности на Република Македонија за привлекување на странски директни инвестиции сеуште подразбираат парцијални и инцидентни делувања фрагментирани во повеќе организации. Со цел подобрување на состојбите, Владата на Република Македонија презема процес на зајакнување и рационализација на постоечките институции и зајакнување на политиката за привлекување на странски директни инвестиции. Овој процес подразбира формирање на Меѓународен совет на инвеститори основан на крајот на 2002 година од 11 еминентни странски инвеститори во земјата. Исто така, преку единствена агенција за промоција на инвестиции ќе се координираат промотивните активности фокусирани кон привлекување на странските директни инвестиции во земјата.



Приоритетни цели, инструменти и политика

Интензивната и динамична меѓународна економска соработка треба да претставува јадро на идниот извозно-ориентиран економски развоен концепт на Македонија. Најважните странски трговски партнери на Република Македонија се и остануваат економиите од Европа, во основа, економиите на државите членки на ЕУ. Членството во ЕУ, меѓу другото, е од примарна важност и за експанзија на македонскиот пазар, вклучување во европските текови на капитал и трансфер на технологија и know-how.

Македонија ќе продолжи со хармонизацијата на трговските прописи со стандардите на ЕУ согласно ССА, како и со натамошна либерализација на надворешната трговија под покровителство на СТО. Македонија, исто така, ќе ја продлабочува трговската соработка и со други економии (ЕФТА, ЦЕФТА). Со цел да се натпреварува на меѓународната сцена, Република Македонија ќе се стреми:

- да го сообрази развојниот концепт, како и економскиот и правен систем, кон оние на развиените (европски/ЕУ) земји; и
- да ја подобри конкурентната способност на деловниот сектор.

Врз основа на горенаведените премиси, основни краткорочни, среднорочни и долгорочни цели на надворешно-трговската политика на Република Македонија се:

- (1) Зголемување на учеството на извозот и надворешната трговија со стоки и услуги во БДП и следствено подобрување на состојбата со платниот биланс како еден од главните фактори на макроекономската стабилност.
- (2) Стимулирање на приливот на СДИ на широка основа.
- (3) Натамошно рафинирање на регулаторната рамка на начин кој ќе ја стимулира надворешната трговија и СДИ и која ќе ја приближи рамката кон стандардите на ЕУ и барањата на СТО.
- (4) Зајакнување на регионалната економска соработка. Во функција на натамошна либерализација и динамизирање на трговската соработка со регионот, ќе се пристапи кон натамошно усогласување на склучените договори за слободна трговија. Меморандумите за разбирање кои се однесуваат на либерализацијата на регионалната трговија, потпишани во Брисел (2001 година) и во Рим (ноември 2003 година) во рамките на активностите на Регионалната маса II на Пактот за стабилност претставуваат поддршка на обврските од ПСА. Исто така, ќе продолжат и постојните, а ќе се интензивираат и нови проекти и иницијативи за регионална економска соработка. На среден рок, регионалната економска соработка ќе се развива преку основање на зона на слободна трговија
- (5) Зајакнување на постојните и создавање нови конкурентни предности базирани врз технолошка модернизација на економијата и унапредување на квалитетот на образованието, вештините за раководење и организација. Зголемувањето на извозот на стоки треба да биде следен и со зголемување на извозот на услуги.
- (6) Натамошна интернационализација на македонската економија во согласност со детерминантите на меѓународната конкурентност. Во контекст на интернационализацијата и глобализацијата, научно-истражувачката работа, технолошкиот развој, иновациите, образованието, монетарната стабилност, социјалниот консензус, управувањето со јавниот долг итн., стануваат сè поважни фактори на конкурентноста. Ќе се создава амбиент за стимулирање на македонските претпријатија да ги зајакнат различните форми на меѓународна деловна соработка.

Надворешно-трговската и инвестиционата политика ќе се спроведува преку следните три генерални области: (1) реструктурирање и унапредување на деловниот сектор со цел да се подобри неговата меѓународна конкурентност; (2) унапредување на извозот и СДИ; и (3)



промени во режимот на меѓународните економски односи со цел да се отстранат постоечките бариери за трговијата и другата меѓународна економска соработка и придржување кон Европскиот договор, СТО и другите меѓународни спогодби. Во продолжение е анализирана последната област, а првите две се разгледани понатаму во точката 3.2 од документот.

Законската рамка на Република Македонија во однос на надворешната трговија и царинскиот режим во целост ќе се придржува кон стандардите на ЕУ. Тоа се однесува, пред сè, на обврските од Европските договори и барањата од Белата книга во однос на условите за увоз на стоки од ЕУ. Покрај тоа, слободен проток на стоки ќе се постигне преку елиминација на сите мерки кои ја ограничуваат трговијата и се однесуваат на домашни или увозни стоки. Како членка на СТО и како потписничка на бројни билатерални и мултилатерални трговски договори и спогодби Република Македонија ја искажа својата спремност да земе учество во општата либерализација на трговијата. Обврските кои произлегуваат од ССА претставуваат конкретни активности кои ќе се преземаат со цел да се постигнат овие цели.

Македонското законодавство за слободно движење на стоки е само делумно усогласено со *Acquis*. Поголемиот дел од подготвителните активности допрва треба да започнат, а во тек се активности за усогласување на прописите кои се однесуваат на стандардизацијата.

Едно такво подрачје е регулативата во врска со прехранбените производи и тоа во смисла на стандардите за производство, декларирање, контрола, хигиенски инспекции, постоење на адитиви, други состојки и штетни материи, контакт со загадувачи. Ќе се работи на пренесување на директивите од “стариот приод” кои се однесуваат на оваа материја. Усогласување на соодветното законодавство ќе значи подготвителна работа за нов закон за отровни производи.

Понатаму, заради усогласување со директивите на ЕУ за фармацевтските производи, лековите и психотропските субстанции ќе се вршат усогласувања и дополнување на законите за медицински препарати, помошни медицински материјали и медицински апарати, производство и трговија со лекови и за прекурсори. Ќе следат и активности поврзани со усогласување на регулативите за медицински производи, клинички испитувања и спречување на незаконско производство и шверц со дрога и психотропски супстанции.

Ќе продолжат реформите во Царинската управа. Таа ќе се реорганизира и ќе се обезбеди дополнителна обука за службениците на царината, со цел да се подобри ефикасноста во наплатата на приходите. Ќе започнат и преговори за обезбедување статички и мобилни скенери за камионите и другите возила кои превезуваат стоки преку границите. Анализата на овој проект е во тек. Ќе се зголеми бројот на мобилните тимови во рамките на Секторот за контрола и истрага при Царинската управа. Овие единици се овластени без претходна најава да запираат и да контролираат стоки кои ја минале царинската контрола и кои слободно циркулираат на територијата на Република Македонија во движење, складирани во магацини или на било кое друго место. Тоа, воедно, значи контрола не само на стоката и претпријатието кое извршило увоз, туку исто така, на царинските службеници кои ја потпишале документацијата при влезот на стоките во земјата.

Дополнително ќе се спроведува и почеста ротација на царинските службеници на граничните премини, а тие ќе бидат опремени со сè поголем број на модерни контролни уреди. Наскоро ќе започне уште една дополнителна фаза на проектот на Светската банка за трговија и олеснување на транспортот во регионот и тоа ќе претставува специјален придонес кон проширувањето и модернизацијата на граничните премини. Царинската управа треба да им се придружи на сите меѓународни царински организации и да се заврши со поврзувањето на сите царински терминали, секаде каде што постои техничка можност за тоа, до крајот на април 2004 година.



Република Македонија како краткорочен приоритет го поставува вклучувањето на Република Македонија во системот на паневропска кумулација на производите на ЕУ.

Регионални иницијативи

Стопанската комора на Македонија, во рамките на својата улога и овластувања, врши промоција на стопанството во земјата и во странство преку учество на саеми, организирање бизнис-форуми, средби и промоции врз основа на меѓукоморска соработка, како и во рамките на мултилатерални проекти и иницијативи и со издавање на промотивни материјали. Таа е еден од основачите на Балканскиот центар за трговска промоција (Balkan Center for Trade Promotion - ВСТР) со седиште во Анкара, национален координатор во Европартенаријатите - вклучувајќи го и Balkan-partnership - Солун. Практиката на европските држави, во кои националните промотивни програми се изработуваат во соработка со националните комори и значителен дел од тие програми се реализира преку нив, има рефлексија и во македонската стратегија за интегрирање во ЕУ.

Во таа смисла, Стопанската комора на Македонија има пристапено кон Проектот за градење институционален капацитет на трговските комори и другите деловни асоцијации во Албанија, Б и Х, Хрватска, Република Македонија и Србија и Црна Гора (Development Programme for the Western Balkan Chambers of Commerce and Industry), кој е инициран и изработен од страна на Eurochambres, како поддршка на унапредувањето на приватното јавно партнерство. Таа програма е финансирана во рамките на Регионалната CARDS програма за 2003 година.

Стопанската комора на Македонија, преку меѓукоморската и другите видови институционална соработка и регионални проекти и иницијативи, како што покажува досегашното искуство, ќе се ангажира на унапредување и промовирање на регионалната соработка преку следните проекти и активности:

- АБК (ABC) - Асоцијацијата на балканските комори, која е основана уште 1994 година и во која членуват Албанија, БиХ, Бугарија, Грција, Романија, Македонија, Турција, Србија и Црна Гора и Кипар, претставува прва регионална иницијатива. АБК своите активности ги насочува кон унапредувањето на влијанието и соработката на приватниот со јавниот сектор, отстранување на административните и на другите бариери во трговијата и транспортот, меѓусебно хармонизирање, информативно поврзување (ABC Infos), промовирање на стопанствата (преку списанието ABC News), поттикнување на соработката на МСП, вклучување во регионалните проекти, соработка со други регионални иницијативи - непосредно со СЕКИ и со Пактот за стабилност. Како поддршка на процесот на ЕУ интеграција, со коморите-членки на АБК, од 1.01.2001 година е започната реализацијата на заеднички повеќегодишен (до 2006 година) Партнерски проект меѓу Унијата на германските трговско-индустриски комори (DINK) и АБК за унапредување на партнерството и соработката на Регионот со ЕУ и со Германија;
- SE-CCI.Net. Во рамките на унапредувањето на соработката на стопанските комори од Југоисточна Европа 2001 година е потпишан договор за мултилатерална соработка на стопанските комори за изградба на информациона систем на земјите од Југоисточна Европа (SE-CCI.Net). Оваа информативна база ќе биде вклучена како логистичка поддршка во Проектот на EUROCHAMBRES Development Programme for the Western Balkan Chambers of Commerce and Industry.



- ВСТР - Балкански центар за трговската промоција (Balkan Centre for Trade Promotion) е основан 1988 година со седиште во Анталија, Република Турција и во кој членуваат Албанија, Бугарија, Грција, Србија и Црна Гора, Југославија, Македонија, Романија и Турција има за цел унапредување и промовирање на трговијата меѓу државите членки од регионот. Активностите на ВСТР се одвиваат преку воспоставената информациона мрежа, организирање на заеднички штандови на саемице во државите членки, на семинари, работа на Секретаријатот и публикување Билтен. Информационата база и Билтенот, покрај промовирањето на деловните потенцијали, понудата и побарувачката меѓу државите членки, промоцијата ја реализираат и во однос на меѓународната деловна заедница, а особено во однос на членките на ЕУ.
- СЕИ - Централно-европска иницијатива во чиј состав влегуваат Албанија, Австрија, Белорусија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешка Република Македонија, Молдова, Унгарија, Италија, Полска, Словачка, Словенија, Романија и Украина. Република Македонија зема директно учество во работата на економските форуми на СЕИ преку учество на националните штандови и на конференциите (тркалезни маси и панел-дискусии). Во 2002 година Владата на Република Македонија и Стопанската комора на Македонија беа домаќини на V самит на СЕИ во соработка со Унијата на италијанските комори и Секретаријатот на СЕИ. Стопанската комора на Македонија, преку Информациониот систем е партнер во проектот Централно-европска мрежа (СЕЕН), за размена на информации и инвестиции меѓу деветте држави членки на иницијативата.
- Меѓународниот совет за соработка на трговско-индустриските и стопанските комори од земјите од Централна и Источна Европа и балтичките земји е основан од шеснаесет трговско-индустриски и стопански комори. Покрај коморите на Азербејџан, Ерменија, Белорусија, Бугарија, Унгарија, Полска, Грузија, Казахстан, Киргистан, Македонија, Молдова, Руската Федерација, Украина, Југославија, Узбекистан и Таџикистан, како основачи и членки на Советот, во неговата работа учествуваат и коморите на Литванија, Латвија, Естонија, Романија, Туркменија, Албанија, Словачка, Чешка и Словенија. Во мандатниот период се одржаа четири редовни заседанија на Советот. Стопанската комора на Македонија на Седмото заседание на Советот беше избрана за претседавач на Советот во 2001 година.
- СЕКИ (SECI) претставува иницијатива за соработка во Југоисточна Европа, која е основана во 1996 година врз основа на Меморандумот -Точките на заедничко разбирање меѓу ЕУ и САД за развој на витална економска стратегија во регионот преку унапредување на регионалната соработка и партнерството меѓу приватниот и јавниот сектор како поддршка на европската интеграција. Националниот СЕКИ-Прокомитет за Македонија МАКПРО е основан во 1998 година, со цел да ги имплементира целите на СЕКИ. Во рамките на Проектот Стопанската комора на Македонија има организирано обука на увозници, извозници, шпедитери и на транспортери за меѓународни трговски операции, особено за примена на INCO terms и други меѓународни документи и процедури во надворешно-трговското работење и давањето услуги. Комората е и координатор на интернет-страницата на Проектот TTFSE, кој е логистичка поддршка на учесниците во стопанските активности во регионот со цел унапредување на интрарегионалната трговија.



3.6. СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ ЗА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПАЗАРНАТА ЕКОНОМИЈА

Главната цел на макроекономската политика е да создаде стабилно опкружување како предуслов за остварување на процесот на транзиција и пристапување кон ЕУ. Од друга страна, главната цел на макроекономската политика и структурните реформи е заокружување на процесот на транзиција и почнување на процесот на оформување на економијата на Република Македонија (претпријатијата и институциите) во конкурентен учесник на Внатрешниот пазар на ЕУ. Макроекономските реформи самите по себе, иако се неопходни, не ги обезбедуваат автоматски потребните промени за сеопфатна трансформација кон функционирачка пазарна економија, бидејќи тие не се бават со структурните слабости на систематски начин. За отстранување на тие слабости потребни се јасно дефинирани макроекономска политика и структурни реформи. Со нив ќе се поттикне развојот на една здрава и конкурентно способна економија, подготвена да ги апсорбира шоките и на тој начин да придонесе за исполнување на макроекономските цели.

Во општа смисла, структурните реформи имаат неколку цели: (1) создавање поволни услови за зголемување на инвестиционата активност која е потребна за постигнување одржлив економски развој и пораст на вработеноста; (2) зголемување на меѓународната конкурентност на деловниот сектор во економијата; и (3) дефинирање мерки на политиката кои ќе обезбедат одржливост на транзициониот процес од социјален аспект и од аспект на заштита на животната средина.

3.6.1. Либерализација на цените и политика на конкуренција

Сегашна состојба

Либерализација на цените

Цените на производите и услугите во Република Македонија, во најголем дел, се формираат слободно според условите кои ги детерминираат пазарните сили. Од почетокот на 2003 година во таков либерализиран режим се формираат цените на 89% од производите и услугите во трговијата на мало. Само за помал број производи и услуги каде на пазарот, се уште, не постојат услови за конкуренција (во монополизираните сектори) цените се контролирани преку дефинирање на највисоки цени. За нивното пропишување и промена одлучува Владата на Република Македонија со донесување на посебни одлуки.

Либерализирани се и најголемиот број од цените на производите кои традиционално имале третман на “чувствителни” производи од аспект на социјалната политика и заштитата на минималниот животен стандард, како што се: млекото, шеќерот, маслото за јадење, станарините, брашното (тип “500”) и лебот произведен од тоа брашно, ПТТ услугите, услугите на железничкиот сообраќај. Според постојните прописи се определени највисоки цени за: (1) енергенсите - нафта и нафтени деривати и електрична енергија; (2) некои од јавните услуги - водоснабдување на населението и стопанството, прочистување и одведувањето на отпадните води (освен колекторите), одржување чистота во градовите и населбите (изнесување и депонирање смет) и некои други комунални услуги; и (3) задолжителното осигурување на возила. Цените на земјоделските производи, за кои традиционално постоела заштита, сега се формираат слободно, со некои привремени исклучоци.



Се смета дека примената на непосредната контрола на наведените цени, како и обезбедувањето доволна понуда на стоки од домашно производство и од увоз, претставуваат дополнување на мерките на макроекономската политика за спречување на можен инфлаторен притисок врз цените.

Конкуренција

Една од битните задачи во процесот на креирањето силна и здрава економија која ќе претставува интегрален дел на европскиот пазар претставува и политиката за заштита на конкуренцијата на домашниот пазар. Од друга страна, заштитата на пазарната конкуренција претставува и еден од приоритетите на Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Пазарната либерализација и воведувањето на конкуренција на пазарите во Македонија делумно е постигната со либерализацијата на надворешната трговија. Царинската заштита на увозот во Македонија е намалувана уште од самиот почеток на транзицијата, а во последниот период е извршена натамошна либерализација преку укинување на нецаринските бариери. Овој процес, согласно одредбите од ССА, ќе се одвива и во иднина.

Гледано од правен аспект, заштитата на пазарната конкуренција во рамките на законодавството на Република Македонија е од релативно понов датум. Законот против ограничување на конкуренцијата и Законот против нелојална конкуренција се донесени во декември 1999 година. Тие ја регулираат областа на следењето и спречувањето на ограничувањата на конкуренцијата, правилата за монополи, контролата на спојувањата, давањето ексклузивни права, како и областа на нелојалната конкуренција, неправичната шпекулација, дампингот и заштитата на трговските марки. Согласно Законот против ограничување на конкуренцијата е формирана посебна институција за управување со монополи, заедно со комисија за монополи како советодавно тело. Овие два закона во голема мера се усогласени со одредбите од член 81 и 82 од Римскиот договор, иако не целосно. Во таа смисла, усвоен е нов закон против ограничување на конкуренцијата, кој има две главни цели: целосно усогласување со легислативата на ЕУ и воспоставување регулаторни механизми кои ќе можат полесно да бидат целосно спроведени.

Посебен случај во контекст на пазарната конкуренција претставува јавниот сектор, односно дејностите кои претставуваат услуги од јавен интерес (производството на електрична енергија, комуналната дејност, телекомуникациите и поштенските услуги, греењето и тн.). Кај голем дел од нив, се уште, постои монополизираност.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Основна цел на политиката на цени (ценовната либерализација) и заштита на конкуренцијата треба да претставува создавањето услови за правилна и ефикасна алокација на ресурсите преку ценовните сигнали. И двете политики треба да се спроведуваат паралелно и синхронизирано. Владата ќе воспостави транспарентни регулаторни и институционални механизми со кои ќе се обезбедува отворена и фер конкуренција. Тоа го вклучува и секторот на јавните услуги.

Либерализација на цените

Во однос на идната политика на цени во Република Македонија како генерална насока се посочуваат два моменти: (1) ќе се продолжи со намалувањето на бројот на производи и услуги чии цени се контролираат, со претходно воведување конкуренција во тие дејности; и (2)



намерите за идно либерализирање на сега контролираните цени ќе бидат најавувани однапред со детализирани временски распореди за нивно корегирање. Тоа ќе обезбеди транспарентност, ќе ги намали инфлаторните очекувања и ќе им обезбеди навремени и релевантни сигнали на претпријатијата за нивните идни реструктурирања. Ова особено се однесува за цените во енергетскиот сектор.

Политика на конкуренција

Генерално, унапредувањето на пазарната конкуренција во Република Македонија ќе се одвива во правец на создавање поволни и транспарентни услови за пазарна конкуренција. Цените во монополизираните сектори ќе бидат контролирани, иако тоа претставува само преодно решение. Вистинско решение претставува елиминацијата на монополите секаде каде тоа е можно.

Монополската управа ќе донесе и ќе објави прописи со кои ќе се утврди минималната големина на претпријатија кои, доколку покренуваат постапка за нивно спојување, претходно ќе треба да бараат согласност. Во таа смисла, ќе се донесат и објават и сите останати информации и постапките по кои треба да се вршат деловните спојувања.

За ефикасно спроведување на политиката за заштита на пазарната конкуренција е неопходно да постои ефективен правен систем и адекватна институционална инфраструктура. Во контекст на законската рамка, во Република Македонија е во тек изработката на нов закон за закон за јавните услуги, а веќе се донесени законите за заштита на конкуренцијата и за државна помош. Сите овие закони ќе бидат усогласени со законодавството на ЕУ.

Согласно најновите законски решенија кои се во тек на донесување, за заштита на конкуренцијата се предвидува основање на посебна Комисија за заштита на конкуренцијата, чиишто членови ќе бидат бирани од Собранието на Република Македонија. Со законот се усогласува и системот на санкционирање со стандардите на ЕУ.

Истовремено, ќе се работи на обука и подготовка на судскиот систем за примена на новото антимонополско законодавство. Меѓу деловната заедница и општата јавност ќе се промовира и зголеми сознанието (awareness) за владината политика за заштита на конкуренцијата.

Државна помош

Времената спогодба пропишува дека помеѓу 2001 и 2005 година државната помош треба да се оценува како да е Република Македонија идентична по својот статус на оние области од ЕУ опишани во член 87(3)(а) од Римскиот договор. Имено, тоа се оние области каде животниот стандард е невообичаено понизок или каде постои сериозно невработување и каде, според тоа, државната помош за унапредување на економскиот развој може да се смета за прифатлива.

За да се оствари ова и со цел да се спроведат начелата на пазарното стопанство, да се обезбеди правична конкуренција и да се и реализираат обврските кои произлегуваат од меѓународно ратификуваните спогодби кои се однесуваат на државната помош, е донесен Закон за државна помош со основните подзаконски акти. Оправданоста на барањата за државна помош ќе ги проценува независна Комисија за државна помош.

Јавни набавки



Првиот Закон за јавни набавки беше усвоен во јуни 1998 година. Она што беше земено предвид во подготвителната процедура беа директивите за јавни набавки на Европската унија, а Светската банка учествуваше со нејзини мислења за одредени фази од законот. Стекнатото искуство од петгодишното практично применување на овој Закон потврдува дека тој придонесе субјектите на кои се однесуваше, јавните набавки да ги вршат на транспарентен начин, претежно со јавно објавување на потребите од набавки и со спроведување на пропишаните постапки.

Со цел натамошно усогласување со законодавството на ЕУ, се јави потреба од донесување на нов Закон за јавни набавки.

Новиот Закон за јавни набавки е донесен на 26 март 2004 година. Со него се воспостави нов пристап во уредувањето на прашањата на јавните набавки, се предвиде донесување на подзаконски акти, воведување на обука за сите учесници во јавните набавки, воведување на евиденција за набавките, формирање на институција (Биро за јавни набавки) која ќе врши истражување на пазарот, односно аналитички приод кон спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија.

3.6.2. Реформа на деловниот сектор (претпријатијата)

Сегашна состојба

Република Македонија го започна процесот на транзиција со релативно диверзифицирана индустриска структура наследена од претходниот период и во состојба економските резултати на релативно голем дел од претпријатијата да бидат критички зависни од реализацијата, најчесто на суровини или полуготови производи во нивните деловни партнери во понапредните делови на поранешната Југославија. Всушност, на одреден начин, Македонија претставуваше ресурсна основа на поранешната Југославија. Покрај тоа, во еден релативно долг период на економски развој се запоставуваше развојот на земјоделскиот сектор, преку прелевање на додадената вредност формирана во земјоделските претпријатија кон индустрискиот сектор.

Во текот на почетната фаза на транзицијата во Република Македонија деловниот сектор ги загуби пазарите во државите кои произлегоа од поранешната Југославија поради војните во некои од нив, како и поради санкциите наметнати на СРЈ од страна на ОН. Така, основата и врските на претходната деловна вмреженост беа уништени. Покрај тоа, на почетокот на транзицијата Македонија беше соочена и со ембарго од страна на Грција. Резултатот од тоа беше драстичен пад на реалниот БДП, кој бележеше кумулативно опаѓање од 20% меѓу 1992 и 1995 година. Тоа беше главно предизвикано од огромното намалување на индустриското производство од околу 42%. Во тие услови претпријатијата во Република Македонија беа дополнително соочени со уште еден голем предизвик: приватизацијата.

Приватизација и пост-приватизационо реструктурирање

Приватизацијата во Република Македонија започна во касните '80-ти години во согласност со законите за приватизација на поранешна Југославија. Македонија ги спроведуваше тие закони во текот на еден релативно долг временски период, кој всушност, го создаде основниот профил на целокупната приватизација. Во 1993 година Република Македонија го усвои сопствениот закон за приватизација кој беше доста различен од претходниот – предвидуваше пристап случај по случај и продажба на претпријатијата според проценетата вредност на комерцијална основа на најдобриот понудувач, освен кај малите претпријатија каде вработените имаа право на предност. Новиот закон, по извршената ревизија на секој поединечен случај, го признаваше и степенот на остварената приватизација согласно претходниот закон. Најголемиот бран на приватизација во однос на бројот на приватизирани претпријатија, што не



мора да значи еднакво и според вредноста на капиталот, согласно македонскиот закон за приватизација се случи во периодот меѓу 1994 и 1998 година. Во 1996 година и земјоделските претпријатија, кои дотогаш беа исклучени, исто така, беа вклучени во процесот на приватизација, следени од страна на некои претпријатија од јавниот сектор, кои првично исто така беа исклучени од процесот поради нивната монополистичка позиција. Паралелно со тоа, започнувајќи во 1995 година, Република Македонија спроведе и неколку специјални програми за реструктурирање и приватизација на најголемите претпријатија–загубари, при што клучниот пристап беше големите претпријатија да бидат реструктурирани во помали деловни единици способни за опстанок пред нивната продажба на приватни сопственици.

Приватизацијата во Република Македонија речиси е дојдена до својот крај, по еден релативно долг и многу тежок период на имплементација. Во текот на 2003 година беше спроведена и стратегија за конечна финализација на процесот на приватизација, во најголем дел преку продажба на преостанатите акции преку јавни аукции на македонската берза. Главната институција за приватизација (Македонската агенција за приватизација) се очекува да биде трансформирана до март 2004 година. Истовремено, Владата се има обврзано да го заврши процесот на реструктурирање на претпријатијата–загубари до почетокот на 2004 година. Тој процес беше особено тежок и чувствителен, а ја оправда имплементацијата само во некои случаи; всушност, кај оние претпријатија кои беа доследно реструктурирани, што докажува дека реструктурирањето требаше да се спроведува на построг начин во сите случаи.

Анализата на резултатите од приватизацијата покажува дека се постигнати само некои од предвидените цели. Веројатно најголемата пречка за подобри ефекти беше фактот дека во голем број случаи на приватизација во Македонија се претвори во внатрешна (инсајдерска) приватизација (иако тоа имплицитно или експлицитно не беше предвидено во Законот), што резултираше во мал прилив на нов капитал во приватизираните претпријатија и ниско ниво на концентрација на сопственоста. Според некои проценки во Република Македонија постојат меѓу 250.000 и 300.000 малцински акционери. Всушност, приватизацијата во Македонија резултираше со обемно, но во бројни случаи само формално сопственичко реструктурирање (со создавање доминација на голем број малцински работници–акционери), ограничено организационо реструктурирање, мал степен на финансиско реструктурирање и промена во квалификациите на работната сила, а речиси и не се случи производно и технолошко реструктурирање. Ситуацијата е сосема различна во случаите каде во приватизацијата се вклучиле и странски инвеститори, како и во случаите каде сопствениците (работниците) по приватизацијата ги продале своите акции на странски инвеститори.

Основните проблеми со кои се соочува приватизиранiot деловен сектор во Македонија сега се следните:

1. Мал извоз и отсуство на извозна конкурентност; во Република Македонија се произведуваат мал број производи и услуги кои се извезуваат, а едновременно е запрено производството на одреден број извозни производи кои порано се произведувале;
2. Недостигот на менаџмент со висок квалитет и солидно професионално менаџмент образование; менаџерите во Република Македонија не ја имаат оценето виталната улога што тој вид на образование може да ја има во однос на зголемувањето на конкурентноста на претпријатијата;
3. Недостигот на обучени кадри (работна сила) и повисок квалитет на човечкиот капитал;
4. Недостигот на маркетинг вештини;
5. Застарена опрема, особено од аспект на технолошките стандарди; многу претпријатија се соочени со проблемот на работење со опрема која е застарена според сите стандарди;



6. Тешкотии со обезбедување на финансирање по прифатливи услови, големи барања за гаранции и хипотеки и мала понуда на долгорочни кредити од страна на домашните банки, иако состојбата во оваа сфера бележи извесно подобрување;
7. Практиката на мешање на владата во бизнисот и фаворитизам;
8. Потешкотии од соочување со бирократски процедури во секојдневното работење;
9. Нелојална конкуренција од неформалниот сектор.

Во последно време Владата вложува видливи напори за ублажување на влијанието на трите последнонаброени проблеми во рамките на својата стратегија за борба против корупцијата.

Споменатите проблеми можат да се оценат на различни начини но, генерално, како што покажуваат резултатите од една анкета, “преостанува уште доста да се работи со цел подобрите претпријатија во Република Македонија да се доведат до потребното меѓународно ниво на конкурентна способност. Постои голема потреба да им се помогне на претпријатијата да обезбедат пристап до новите технологии, да развијат партнерства со странски компании, да ги подобрат своите производни и административни процеси, да развијат маркетинг експертиза и да го зголемат професионализмот на менаџментот” [International Development Ireland Limited: Macedonia Competitiveness Assessment. Final Report, November 2002].

Претприемништво и формирање нови мали и средни претпријатија

Освен со приватизацијата, развојот на приватниот деловен сектор во Република Македонија е постигнат и преку основање нови МСП. Бројот на овие приватни ентитети растел со голема брзина особено во текот на првите години од транзицијата, но тој тренд е продолжен и натаму, при што најголем број од нив се концентрирани на секторот на трговијата, услугите, транспортот, туризмот итн. Според некои анализи бројот на регистрирани МСП изнесува околу 140.000.

И покрај консензусот за важноста на претприемништвото и развојот на МСП, не се вложувани доволно напори за да се зајакнат активностите на министерствата и другите државни институции во поддршка на приватниот сектор и развојот на претприемништвото. Постои отсуство на координација меѓу различните ресорни министерства, како и отсуство на координација на различните проекти поддржани од страна на различни донатори. Во 1997 година Владата ја има основано Националната агенција за унапредување на претприемништвото (НЕПА), чија основна задача била да ги имплементира програмите и проектите за поддршка на МСП и да ги реализира кредитните линии од фондовите на PHARE програмата. Сепак, поради бројни причини, таа не беше најуспешна во исполнувањето на своите задачи. Во Република Македонија постои и мрежа на центри за поддршка на малите претпријатија (регионални центри, ESA центри итн.), неколку бизнис инкубатори, претприемнички зони, како и мрежа на Европски информативни центри, кои добиваат поддршка од меѓународните донатори, а тоа се ентитетите (со исклучок на приватните консултанти) кои нудат бизнис поддршка за МСП. Покрај овие, во рамките на Стопанската комора на Македонија, постои Центар за развој на малите и средните претпријатија, кој обезбедува информативни и стручни услуги на МСП.

Поради ниското ниво на финансиско посредување, основен извор за долгорочно финансирање на секторот на МСП во Република Македонија се странските кредитни линии кои се нудат од страна на билатерални и мултилатерални кредитори/донатори. Проценките покажуваат дека и во иднина овие извори ќе имаат, исто така, важна улога во обезбедувањето на потребното финансирање на развојот на микро, мали и средни претпријатија.

Во Република Македонија во тек се некои нови иницијативи кои се бават со прашањето на развој на МСП, насочени кон подобрување на општата клима за развој на претпријатијата и



зголемување на инвестициите. На ниво на институционалните и структурните реформи тие вклучуваат реформи на законот за трговски друштва и процедурите за регистрација на претпријатија, измени на законската рамка за зајакнување на правата на кредиторите и зајакнување на правата на акционерите, создавање на ефективна сметководствена и ревизорска професија, како основни предуслови за подобрување на корпоративното управување во друштвата, модернизација на легислативата за банкарството, реструктурирање на платниот систем и подобрување на квалитетот на банкарското посредување. Други иницијативи се фокусирани на развивање на способноста на јавниот и приватниот сектор за развивање и спроведување на програми на национално и на локално ниво, како и за подготовка на студии за анализа на административните и регулаторни пречки за инвестирањето.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Постојат три основни насоки на идната политика за развој на деловниот сектор: (1) создавање стабилна и сосема предвидлива институционална средина и рамка соодветна на потребите на модерна пазарна економија; (2) процес на постепенa хармонизација и усвојување на законодавството на ЕУ; и (3) проактивна индустриска политика за унапредување и развој на потенцијалните бизниси.

Речиси петнаесет години (од 1989 година) приватизација и реструктурирање се доволно долг период за комплетирање на првата фаза од транзицијата, односно фазата на воспоставување на приватната сопственост и основните институции на пазарната економија. Сега е време за целосна преориентација на политиката во однос на деловниот сектор во Република Македонија кон еден активен пристап за поддршка на идниот развој и унапредувањето на потенцијалните бизниси. Идната политика ќе се фокусира на структурните промени и подобрувањето на конкурентноста на претпријатијата.

За да се постигне тоа, два најбитни приоритета на политиката на Владата на Република Македонија во оваа област се да обезбеди приватниот деловен сектор да ја преземе лидерската позиција за остварување на економски развој и да започне изградувањето на македонската економија во економија базирана на знаење. Владата ќе претставува партнер на бизнисите и целокупниот деловен сектор, а не лидер. Сепак, претпријатијата ќе бидат стимулирани и помогнати во нивното структурно приспособување кон променливите услови на конкуренцијата за воведување нови производи и производни програми или преку подобрување на постојните. Таа политика ќе биде тесно поврзана со политиката на технолошкиот развој, стимулирањето на претприемништвото, создавањето нови претпријатија и подобрувањето на климата за инвестирање.

Три битни активности кои се иницирани во текот на 2003 година ја обезбедуваат основата на наведениот приод и ќе се внимава тие да бидат комплементарни и добро координирани.

- (1) Една активност е спроведувањето на Програмата за стимулирање на инвестициите во Република Македонија, што ќе започне од почетокот на 2004 година, заедно со создавањето на нова агенција за привлекување на странски инвестиции.
- (2) Следна активност е натамошното спроведување на Програмата на мерки и активности за унапредување на претприемништвото и создавање конкурентност на малите и средните претпријатија во Република Македонија. Имплементацијата на оваа политика е доверена на новоформираната Агенција за поддршка на претпримеништвото.
- (3) Третата активност е развивање на политика за унапредување на конкурентноста на македонската економија. Таа активност во 2003 година беше спроведувана во рамките на еден посебен проект, во чии рамки во 2003 година е формиран и Национален совет за



претприемништво и конкурентност на Македонија, кој претставува тело кое создава спој меѓу приватниот и јавниот сектор и граѓанското општество.

Овие активности ја дефинираат основната рамка на микроекономската политика за поттикнување на развојот на конкурентноста на деловниот сектор на македонската економија. Политиката на развој на конкурентноста ќе се спроведува аналогно на микроекономската политика на ЕУ (презентирана во документите “Политика на индустриска конкурентност во ЕУ”, “Лисабонски Европски совет – Агенда за економска и социјална обнова на Европа” и др.).

Кога се говори за оформувањето рамка на политиката на креирањето конкурентност на деловниот сектор во македонската економија, еден битен аспект на кој особено ќе се внимава, претставува почитувањето на взаемниот сооднос на хоризонталниот и вертикалниот пристап на политиката. Вертикалниот хоризонт на политиката, односно кластерингот, претставува централен фокус, додека хоризонталната димензија претставува линии на програми и проекти кои имаат за цел да ги поттикнат и да ги зајакнат позициите на кластерите, преку формирањето разгранета мрежа од програми. Секој одделен кластер ќе припаѓа и опфаќа онолку елементи од мрежата колку што се неопходни во неговиот специфичен случај.

Кластер претставува концентрација на функционално и директно меѓусебно поврзани бизниси (на пример добавувачи и купувачи од ист сегмент, обезбедувачи на услуги итн.), кои се, исто така, поврзани и со некои други институции (универзитети, трговски асоцијации, стопански комори, различни агенции итн.) во релативно хомогена област на индустриска активност, а заедно тие често формираат критична маса на голема конкурентна способност на секое од претпријатијата во кластерот, преку создавање синергија, концентрација на инвестиции (домашни и странски), развој на нови производи и услуги, унапредување на вештините и знаењето итн.

Составот на хоризонталната димензија на микроекономската политика се претставува преку сегментирање на четири интегрирани и меѓусебно поврзани групи на програми. Ќе се внимава сите сегменти да бидат меѓусебно поврзани со цел да се создаде разгранетата сеопфатна мрежа. Четирите сегменти се:

- (1) *промотивни програми*, кои вклучуваат: (а) извозна промоција; (б) промоција на странски директни инвестиции; и (в) промоција на развојот на мали и средни претпријатија;
- (2) *поттикнувачки програми*, кои вклучуваат: (а) унапредување на производните фактори; (б) изградба на информатичко општество и развој на информатичката и комуникациската технологија и (в) поттикнување на научно-истражувачката работа (R&D);
- (3) *програми за поттикнување на кластеринг*, кои вклучуваат: (а) стимулирање на кластерингот; (б) интра и интер фирмска технолошка интеграција; и (в) таргетирање на странски директни инвестиции;
- (4) *програми за унапредување на корпоративните стратегии и организациони структури*, кои вклучуваат: (а) едукација на менаџментот; (б) деловно реструктурирање (модернизација); (в) хармонизација и воведување на меѓународните технолошки стандарди во Република Македонија и (г) унапредување на корпоративното управување;

Промотивни програми

Извозна промоција е широко прифатен термин за односот на Владата кон поттикнувањето на извозната насоченост на претпријатијата, каде улогата на владата се состои во обезбедување



позитивни индиректни ефекти (екстерналии) за сите претпријатија. Тоа подразбира континуирано и систематско извршување на следните задачи: (а) прибирање технички информации за релевантните аспекти на извозот на одделни странски пазари (институционални, законски, процедурални и административни, производни, здравствени и други хигиенско-технички стандарди, транспортни трошоци и алтернативни патни коридори итн.) и нивно ставање на располагање на сите домашни претпријатија кои остваруваат или планираат пласман на одделни странски пазари; (б) маркетиншки истражувања и анализа на конкуренцијата на меѓународните таргетни пазари и давање на овие информации на заинтересираните претпријатија; (в) преземање промотивни активности за претпријатијата и нивните извозни производи. Тоа вклучува и соработка при настапот на странските пазари со споделување на трошоците за презентација, заеднички настапи на саеми, специјални презентации, “road-shows”, изработка на промотивен материјал итн.; (г) промоција на целата национална економија за подигнување на свеста и познавањата на странските потрошувачи за нејзиниот “добар имиџ”; (д) едукација на менаџментот во аспектите на маркетингот и тоа во делот на извозниот маркетинг преку организирање семинари и сл.

Стандардната најдобра практика за ефикасно спроведување на наброените активности е деловниот тип на организација, односно што е можно повеќе да се избегнува бирократизацијата. Целокупната организација на институциите ќе биде оформена во облик на мрежа, што значи една “централа” во Македонија и повеќе “експозитури” во најинтересните и најбитните целни извозни пазари. Вработените би биле професионални лица, наградувани и унапредувани според постигнувањата, а ќе се користи и договорно ангажирање на приватни специјализирани даватели на услуги. Таквите активности и натаму ќе бидат поддржани и од страна на други институции, како на пример стопански и трговски комори, деловни асоцијации, приватни консалтинг куќи, невладини и непрофитни организации итн. Уште една функција во доменот на промоцијата на извозот е поврзана со специјализираната банка за поддршка на извозот, која има ингеренции во доменот на финансиската, гарантната и кредитната поддршка на извозот од Македонија.

Инвестиционата промоција се состои од два дела: промоција на инвестициите од домашни извори (акмулација на капитал и штедење) и привлекување странски директни инвестиции. Генерално, порастот на инвестирањето (т.е. инвестиционата промоција), без разлика на изворите на средства, претставува функција на целокупниот деловен, макро и макроекономски амбиент во економијата, што значи дека сите реформи и програми на економската политика својата конечна оправданост ја наоѓаат во порастот на инвестициониот интензитет. Во таа насока, реформските политики насочени кон намалување на каматните стапки на комерцијалните заеми и кредити, како и мерките за стимулирање и пораст на домашното штедење, претставуваат примарна димензија.

Ценејќи ја важноста на СДИ за идниот економски растеж, Владата на Република Македонија во 2003 година усвои специјална Програма за стимулирање на инвестициите во Република Македонија. Главната порака на оваа Програма е дека акцентот на политиката не треба да се става на зголемување на инвестиционите олеснувања, туку на подобрување на основното функционирање на системот во целина. Тоа е во согласност со основното начело дека создавањето на деловно опкружување кое генерира инвестиции и кое едновременно е способно да ја зголеми деловната профитабилност е корисно како за деловниот сектор така и за државата. Ова, исто така, го презентира и приодот на реформите во однос на генерирањето на повисок прилив на СДИ во Република Македонија на среднорочна и долгорочна основа.

Во Програмата се потенцирани пет реформски приоритети кои претходно биле идентификувани во една студија на FIAS, како и одреден број дополнителни приоритетни области кои исто така треба да бидат подобрани за да се овозможи Република Македонија да стане поатрактивно место за инвестирање. Основните приоритети се подобрување на



регулаторната рамка и праксата на: регистрација на фирмите, легислатива во сферата на трудот (работни дозволи и визи), пристап до земјиште, градежни дозволи и царинска администрација. Покрај тоа, Програмата укажува и на голем број други прашања поврзани со промовирањето на СДИ во Македонија кои ќе бидат разгледувани и на среден рок, како на пример: намалување на нивото на корупција, поткупување и неформална економија, зголемување на капацитетот и транспарентноста на државната администрација, подобрување на комуникацијата меѓу Владата и приватниот сектор, подобрување на судскиот систем, подобрување на банкарскиот и финансискиот систем, подобрување на корпоративното управување, намалување на ригидноста на пазарот на трудот, подобрување на даночната администрација, подобрување на работењето на инспекторатите и подобрување на пазарната конкуренција и регулативата.

Особено место во Програмата е посветено на продолжувањето на напорите за унапредување на инвестициите во регионален контекст на Југоисточна Европа, преку механизми како што се билатералните договори за слободна трговија и Регионалните тркалезни маси за договори за инвестиции и унапредување на инвестициите.

Со цел да се подобри состојбата во однос на стимулирањето прилив на странски инвестиции, Владата го има започнато процесот на основање независна Агенција за странски инвестиции на Република Македонија, која ќе биде организирана како едношалтерска институција одговорна за координација на активностите за зголемување на инвестициите и фокусирана на привлекување СДИ во Република Македонија. Агенцијата ќе започне со својата работа во текот на 2004 година.

Посебна функција во привлекувањето странски директни инвестиции и отворањето нови работни места во Македонија се предвидува и се очекува од проектот за Слободни економски зони. Основањето претпријатија и работењето во рамките на слободните економски зони, согласно закон, ужива повеќе бенефиции и олеснувања.

Промовирањето и поттикнувањето на развојот на мали и средни претпријатија (МСП) претставува трет конгломерат програми со поттикнувачки и промотивен карактер. Ова политика ќе има корисно влијание врз повеќе аспекти на целокупната македонска економија: поттикнување на пазарниот ривалитет преку стимулирање влез на нови субјекти на пазарот; екстензивно вработување на работна сила; продуктивно ангажирање на заштедите на населението и пораст на инвестициите од домашни извори; стимулирање прилив на СДИ; пораст на извозот; зголемување на ефикасноста и продуктивноста на големите претпријатија кои би формирале мрежи (кластери) со група на мали и средни претпријатија; креирање и дифузија на различни иновации итн.

Токму затоа, во иднина ќе се посвети специјално внимание на унапредувањето на развојот на МСП, со почитување на одредбите на Европската повелба за мали претпријатија, препораките на “Лисабонската стратегија” и најдобрата практика на поттикнување на развојот на МСП на државите членки на ЕУ. Во таа смисла, главна цел на Програмата на мерки и активности за унапредување на претприемништвото е да ја зголеми ефикасноста и меѓународната конкурентност на МСП, преку создавање економска структура која ќе биде компатибилна со структурите на европските држави. Програмата се фокусира на четири основни области: (1) изградба на институционална инфраструктура за унапредување на претприемништвото и конкурентноста; (2) воспоставување на поволно економско опкружување во согласност со достигнатото ниво на економски развој на Македонија; (3) унапредување на претприемништвото преку нефинансиски форми на поддршка; и (4) финансиски реформи за поддршка на претприемништвото.



Поттикнувачки програми

Програмите за унапредување на производствените фактори се насочени кон унапредувањето, пред сè, на квалитетот на човечкиот капитал (што е подетално опфатено понатаму во потточката 3.7 од Стратегијата), како и на физичката, административната, научната, информатичката и комуникациската инфраструктура. Треба да се има предвид дека унапредувањето на производствените фактори во наведените домени не се прави по пат на нивно акумулирање и концентрирање, туку со зголемување на нивниот квалитет. Тоа значи дека реформите ќе одат понатаму од обезбедување базична образовна, научна, административна, физичка, информатичка и комуникациска инфраструктура, со ставање акцент на унапредувањето и софистицирањето.

За развој и унапредување на *физичката инфраструктура*, покрај порастот на инвестициите во транспортот и други слични области (што е опфатено понатаму во точката 3.5.), ќе се започне со создавање напредна инфраструктура и во областите како што се: дистрибуциона логистика, здравствена инфраструктура, инфраструктура за рекреација и спорт итн. Наброените димензии ќе се стават во основата на политиките на локалните региони во Македонија. Во овој домен растечко значење ќе добива приватниот деловен сектор, преку разни форми на BOT (build-operate-transfer) аранжмани, разни видови партнерства меѓу јавниот и приватниот сектор, приватизација на некои јавни служби и сл.

Изградбата на информатичко општество и развојот на информатичката и комуникациската технологија се од особено значење за идниот економски развој на Македонија. Во последните неколку години во Македонија тие, а особено телекомуникациската инфраструктура, доживуваат релативно брз развој, по пат на концентрација на инвестиции во тие сектори. Ваквиот тренд се очекува дека ќе продолжи.

Секторот на информатичка технологија во Република Македонија неодамна беше избран како еден од четирите индустриски кластери кои ќе добијат специјална поддршка во рамките на македонскиот Проект за зголемување на конкурентноста, бидејќи во рамките на овој сектор се предвидува брз пораст. Во Македонија веќе неколку години постои комитет “e-Македонија за сите”, а пак Владата на Република Македонија има формирано Комитет за информатичка технологија и иницирано Проект “e-Влада”, насочен кон имплементирање на информационата технологија во нејзиното работење.

Една од претпоставките на eЕurope+ е да се обезбеди сите граѓани да можат да користат квалитетни комуникациски услуги по пристапни цени, а за таа цел, преку воведување на неопходна законска регулатива, ќе се обезбеди: либерализација на телекомуникацискиот сектор и усвојување на прописи со кои што ќе се обезбедат универзални услуги по пристапни цени, како што е користење на фиксна телефонија преку која се обезбедува пристап до Интернет; намалување на цените за интерконекција и сл.; намалување на цените во телекомуникациите и користењето на Интернет; искористување на придобивките од информатичкото општество и, онаму каде што не се привремено правно блокирани поради ексклузивитет, ќе се пренесат и да се применат сите законски акти за заштита на податоците, приватноста, заштита на малолетници, електронски потпис, интелектуална сопственост, авторски права и др.

Како приоритети во оваа смисла се издвојуваат:

- (1) реформа за заштита на правата од интелектуална и индустриска сопственост;



- (2) оформување национална стратегија на РМ за развој на информатичка и комуникациска технологија, што е во согласност со акциониот план на ЕУ, eEurope, eEurope+ и WSIS 2003, чии стратешки цели се: економски развој, пораст на вработеноста и освојување на нови пазари; приклучување кон развиените земји во истражувањето и развојот на новите технологии, како и нивна примена при создавањето нови производи и услуги; поширока примена на информатиката во работењето на државната администрација со што ќе се унапреди квалитетот на услугите кон граѓаните, фирмите и кон другите субјекти, како и намалување на нивото на корупција во државните органи; и изградба на евтина, брза и сигурна информациона структура која ќе овозможи задоволување на потребите на граѓаните и на фирмите.
- (3) оформување на стратегија за развој на E-commerce, чии пак стратешки цели се: подобрување на менаџментот и организационата ефикасност на деловниот сектор, подобрување на ефикасноста на трансакциите преку намалување на трансакционите трошоци, проширување на пазарот и зголемување на можностите за избор и обезбедување точни информации во функција на подобрување на квалитетот на услугите.
- (4) воведување и примена на ICT стандарди; и
- (5) воведување на статистички истражувања за ICT

Права на интелектуална и индустриска сопственост

Со цел соодветното национално законодавство да се приближи до уставниот и правниот систем, како и дополнително да се усогласи со законодавството на ЕУ, во септември 1996 година беше донесен Законот за авторско право и сродни права. Согласно неговата структура и содржина, Законот беше потготвен во согласност со Директивите на ЕУ, како и со меѓународните регулативни извори (пред сè Бернската конвенција за заштита на литературни и други уметнички дела, Светската конвенција за авторско право, Меѓународната конвенција за заштита на изведувачи, фотографии и радио и ТВ дифузни организации, како и други релевантни конвенции).

Натамошното спроведување согласно ССА ќе се врши во два правци: нормативно усогласување на законодавството и унапредување и заштита на авторското право и сродните права.

Соодветното законодавство понатаму ќе се усогласува со следните прописи на ЕУ: Директива 91/250/ЕЕС (дополнително техничко усогласување), Директива 92/100/ЕЕС (областа на јавни позајмувања), Директива 93/98/ЕЕС (дополнително усогласување за заштита на авторското право за аудио и визуелни дела), Директива 93/83/ЕЕС (дефинирање на концепти), Директива 96/9/ЕС (транспонирање на бази на податоци), Директива 2001/29/ЕС (транспонирање на правото за овозможување јавен пристап, технолошки мерки и информации за раководење со права), Директива 2001/84/ЕС (транспонирање на правото на наследство на ликовна уметност и фотографии), Регулацијата 3295/94 за царинските мерки и суспензивните постапки во однос на увоз, извоз, реизвоз на фалсификувани и пиратски стоки.

Хармонизирањето на ЗАПСП со директивите на ЕУ ќе се изврши во 2004 година. Законот за индустриска сопственост веќе е донесен на 1 април 2004 година.

Со цел да се примени ЗАПСП и да се подобри неговата имплементација, се преземаат определени активности за подобрување на институционалната инфраструктура и тоа:

Ќе се востанови Одделение за авторско право и сродни права во Секторот за нормативно-управни работи и авторското право и сродните права, посебен Сектор за управно-надзорни работи и контрола на приходите и трошоците на корисниците од областа на културата.



Формирано е интер-ресорско Координативно тело, надлежно за спроведување на интегрираната заштита на авторското право и сродните права, со цел да изработи Програма за унапредување и спроведување на режимот на остварување и заштита на авторското право и сродните права и за едукација и сензибилизација, со анализа на состојбите, предлог на краткорочни и долгорочни мерки и активности, како и изработка на Акционен план за целосно остварување на заштитата на авторското право и сродните права во Република Македонија.

Во наредниот период особено внимание ќе се посвети на напорите за воспоставување и на здруженија за колективно остварување и заштита на правата на авторите (на ликовни дела и на книжевни дела) како и на правата на уметниците-изведувачи). Во тој контекст и во контекст на сензибилизација на јавноста за потребата за заштита на авторското право и сродните права ќе се анимираат и невладините организации.

Научноистражувачка работа (R&D). Македонија навистина многу заостанува зад европските држави во поглед на научно-технолошката напреднатост. Во транзициониот период бројни беа тешкотиите на научно-истражувачката дејност и технолошкиот развој: незадоволителното ниво на буџетски фондови; незадоволителни капацитети, опрема и материјали; незадоволителна институционална инфраструктура; недоволен трансфер на знаења и истражувачки ресурси кон деловниот сектор; мали инвестиции во примената на истражувањата и иновациите; ниско ниво на приватни инвестиции во истражување и развој; а постоеше и проблемот на одлив на мозоци. Клучното прашање сега е унапредување на технолошкото ниво на деловниот сектор во Македонија на ниво да може да ги имплементира најновите дострели во технолошкиот развој. Ќе се промовира клима на имплементирање на стратегијата на позиционирање на македонската економија како технолошки “следбеник на лидерите” (наместо “следбеник на следбениците”).

Насоките на научно-истражувачката и научно-технолошката политика во Македонија се: (а) хармонизација меѓу научно-технолошката политика и моделите на конкурентните предности на одделни индустрии во Македонија; (б) трансфер на најнови научни и технолошки сознанија во Македонија; (в) развој на комерцијално релевантните технологии за Македонија (технологии со потенцијал за меѓународна конкурентност на Македонија); (г) поврзување меѓу истражувачките центри, универзитетите и деловниот сектор во Македонија; (д) зголемување на средствата за научно-истражувачка работа во рамките на буџетот, како и стимулирање на финансирање и спонзорирање на научно-истражувачки проекти од страна на деловниот сектор.

Во областа на научно-истражувачката работа и технолошкиот развој Република Македонија: ќе ја поттикнува и ќе ја промовира меѓународната соработка и трансферот на знаења и технологии; ќе воведо мониторинг и систем на вреднување на научниот и технолошкиот квалитет и резултатите од истражувањата со користење на меѓународно прифатени стандарди и критериуми; ќе го зголеми инвестирањето во научно-истражувачките активности; ќе го зголеми користењето на меѓународни фондови и техничка помош; ќе дефинира интер-дисциплинарни програми за целни истражувања; ќе го поддржува формирањето на истражувачки единици во деловниот сектор со цел ефективен трансфер на современи технологии; ќе соадава услови за подигање на квалитетот на знаењето и иновациите и ќе развива систем на технолошки информации.

Идентификувани се следниве приоритетни области за научно-истражувачка работа: одржлив развој; раководење со водните ресурси; енергија; нови материјали; животна средина; информациски и комуникациска технологија; здравство; биотехнологија; производство на високо-квалитетна храна и геолошки науки и инженерство.

Кластеринг програми



Кластеринг економската политика во контекст на деловниот сектор во Македонија ќе претставува континуиран процес на промени и надградување. Се издвојуваат три димензии во чии рамки постојат фокусни точки на дејствување: (1) стимулирање на кластерингот; (2) стимулирање на интра и интер фирмска технолошка интеграција; и (3) таргетирање на СДИ кои ќе создаваат кластери во Република Македонија.

Стимулирањето на кластерингот подразбира преземање широка едукативна и промотивна кампања низ која ќе се овозможи подигнување на свеста и сознанијата за користа за економскиот развој кои ги создава кластерингот на претпријатијата. Лидерството ќе биде обезбедено од страна на новооснованиот Национален совет за претприемништво и конкурентност на Република Македонија, како и од други актери на национално и локално ниво, невладини и непрофитни организации. Тоа ќе биде надолнето преку програмите за стимулирање на партнерствата јавен–приватен сектор од различен вид, како и меѓу различни видови институции.

За *поттикнување на интра и интер фирмската технолошка интеграција* ќе се преземаат следните програми : (а) поддршка на заедничките технолошки проекти кои би ги презеле повеќе претпријатија со различна дејност; (б) поддршка на заедничкиот настап на пазарите, особено на странските пазари, кои би ги презеле претпријатијата во своите односи на добавувач/купувач; (в) поттикнување на заедничка обука и преквалификација на работната сила кои би ги преземале повеќе претпријатија со различна дејност; (г) поттикнување на информационо поврзување на претпријатијата во единствен информационален систем; итн.

Програми за унапредување на корпоративните стратегии и организација

Едукацијата на раководниот кадар ќе има многу важна улога во рамките на четвртата група програми насочени кон унапредување на корпоративните стратегии и организација. Во следниот период на процесот на интеграција на Република Македонија во ЕУ, со цел да се постигне успех во справувањето со притисокот од конкуренцијата на Европскиот пазар преку реструктурирање на претпријатијата и со цел да се зголеми додадената вредност по вработен, ќе се посвети големо внимание на едукацијата на врвните раководители и раководството од средно ниво. Посебно внимание ќе се обрне на унапредувањето на едукацијата на раководителите во едукативните центри и програми во Македонија, а ќе се стимулира и едукацијата во странство. Највисока цел во тој контекст е отворање на специјализиран, високо–квалитетен факултет (академија) за деловна економија (business school) во Македонија.

Реструктурирањето (модернизацијата) на деловниот сектор во Македонија има две димензии: (а) модернизација од пазарен аспект (вovedување нови производи); и (б) технолошка модернизација (имплементирање на адекватна технологија и високи технолошки стандарди). Модернизацијата на производните програми ќе биде насочена кон постигнување оптимално ниво на специјализација, имајќи предвид дека целокупната извозна производна структура на Македонија е изразено широко диверзифицирана што оневозможува доволна економија на обем. Ќе се стимулира извозната конкурентност која која ќе се базира повеќе на неценовните фактори отколку на ниските цени како основа на конкурентноста. Од тој аспект, програмите на политиката се: (а) стимулирање на лансирањето нови производи и нов произведен дизајн од страна на претпријатијата; (б) поддршка на проекти за истражување на странските пазари; (в) стимулирање на воведување модерни производни методи и методи на контрола на квалитетот, модерна логистика и дистрибуција; (г) кофинансирање на обуката на интерни оценувачи на квалитетот на производството и услугите; (д) воведување меѓународни стандарди на квалитет во претпријатијата.



Технолошката модернизација на претпријатијата во Македонија, во основа, ќе биде насочена кон следење и имплементирање на последната технолошка генерација која странските производители на оригинална опрема (OEMs) се подготвени да ја пренесат (продадат). Како адекватни програми за таа цел се издвојуваат: (а) стимулирање на технолошко реструктурирање и модернизација по пат на кофинансирање на одредени проекти и преку креирање бази на технолошки податоци во Македонија; (б) стимулирање на проекти за стекнување сертификати за квалитет на производните процеси во претпријатијата во Македонија; (в) стимулирање на креирањето приватни (револвинг) фондови кои би нуделе “меки” кредити наменети за технолошко реструктурирање и модернизација; (г) стимулирање на формирањето развојни технолошки центри и технолошки паркови во Македонија; (д) стимулирање на употребата на информациона технологија и информациона инфраструктура во претпријатијата во Македонија; (ѓ) целосно интегрирање на постојните информациона мрежи во Македонија во единствен информациона систем.

Хармонизацијата и воведувањето на меѓународните технолошки стандарди во Република Македонија претставува трет дел од активностите во оваа сфера. Во таа смисла, системите за квалитет ISO 9001:2000, воспоставени на доброволна основа, се од големо значење за претпријатијата, во смисла на подобрена организираност во работењето и дефинирање на одговорноста во извршување на работните задачи, а се во функција на континуирано подобрување на деловните перформанси. Од исклучителна важност е и фактот дека се тие предуслов за настап на пазарите на ЕУ. Поддршката од страна на политиката преку поттикнување и финансиско помагање, меѓу другите, ќе биде насочена кон реализацијата на следните проекти;

- НАССР-системите со кои се воведува поефикасна контрола на критичните точки во производството, наменети пред сè за прехранбената индустрија, како законодавство, неопходно е да бидат воведени до крајот на 2004 година. Тоа всушност, е и предуслов за извоз на прехранбените артикли на пазарите на ЕУ;
- ISO 14000-системи за заштита на животната средина за унапредување и усогласување со регулативите на ЕУ. Заинтересираноста на фирмите за воведување на овие стандарди, кои не се обигаторни но се потребни, ќе биде потпомогната од страна на Владата.
- Генерално гледано, ќе се поттикнува работата на новоформираните институти за акредитација и стандардизација, преку кои ќе се помогне воведувањето и регистрирањето на наведени системи.

Подобрувањето на корпоративното управување во Република Македонија е од голема важност и тоа беше предмет на сеопфатна дебата. Со новиот Закон за трговски друштва се очекува дека со неговото имплементирање ќе се создаде поповолна рамка за подобро регулирање на прашањата на корпоративното управување. Тоа е дел од еден поширок Проект за корпоративно управување кој вклучува неколку други комплементарни активности, меѓу кои кампањата за јавна едукација се смета како посебно важна, имајќи предвид дека со приватизацијата се создадени голем број малцински акционери во Република Македонија. Во оваа смисла, ќе се посветува посебно внимание и на целосното усвојување на сметководствен систем компатибилен со европските стандарди, како и на развивање на ефикасни ревизорски системи врз основа на методите и процедурите на ЕУ. Ќе се инсистира на унапредување на професијата сметководител и ревизор преку формирање на независна професионална институција која ќе се грижи за квалитетот на сметководствените и ревизорските услуги, обезбедувајќи на тој начин квалитет на информациите за работењето на деловните субјекти.



Законот за трговски друштва е основниот закон што ја регулира деловната активност во Република Македонија. Тој ги дефинира видовите на друштва, процедурите и правилата за нивно основање и работење. Странските инвеститори имаат национален третман, па според тоа, тие можат да основаат и да функционираат во сите видови на приватни друштва или акционерски друштва. На странските инвеститори не им е потребно да добијат специјална дозвола за основање друштво, освен она што е со закон предвидено за сите инвеститори во некои одделни дејности.

Во изминатиот период, во законите и подзаконските акти со кои е уредена материјата во областа на сметководствениот систем и системот на ревизијата направени се значителни чекори за нивно усогласување со Директивите на Европската унија. Директивите на Советот 78/660/ЕЕС за годишните сметки за одредени типови на компании, Директивата на Советот 83/349/ЕЕС за консолидирани сметки и Директивата на Советот 84/253/ЕЕС која се однесува на назначување на лица надлежни за спроведување на законски ревизии и сметководствени документи, во голема мерка се почитувани при подготвувањето на законите и подзаконските акти и тоа, Закон за трговски друштва во делот кој се однесува на водењето на сметководството, распоредување на трговците, трговски книги и годишни сметки и во подзаконската регулатива (Правилници со кои се пропишани билансните шеми за одделни видови субјекти), Закон за ревизијата и Законот за државната ревизија.

Реформите во овие области продолжуваат и ќе бидат насочени кон заокружување на овој процес на усогласување, со цел обезбедување на целосна компатибилност на нашиот сметководствен и ревизорски систем со системите на развиените земји и Директивите на Европската унија.

3.6.3. Буџетски и даночни реформи

Сегашна состојба

Управувањето со јавните приходи и расходи перманентно се развиваше со финансиска и стручна поддршка обезбедена на мултилатерална и билатерална основа. Во однос на управувањето со јавните расходи, во досегашниот период е постигнат повисок степен на развој во доменот на извршувањето на расходите, заради што во наредниот период ќе биде неопходно да се вложат повеќе напори за унапредување на процесот на планирање на расходите со цел да се постигне меѓусебна рамнотежа и усогласеност.

Јавни приходи

Во сферата на јавните приходи, веќе е постигнат значителен степен на хармонизација со регулативата на Европската унија. Во 2000 година успешно беше имплементиран данокот на додадена вредност, а се извршени и подобрувања во другите даночни приходи, од кои последни се следните:

- (1) Банките три години се ослободени од плаќање данок на имот стекнат врз основа на активирана хипотека, со што е намалено учеството на даночното оптоварување како трошок кој се вкalkулира во каматните стапки на кредитите. Истовремено, во функција на равој на пазарот на хартии од вредност, прометот врз основа на тргување со хартии од вредност во смисла на Законот за хартии од вредност се ослободи од плаќање данок;
- (2) Воведено е 100% намалување на основицата за пресметка на данокот на добивка за инвестициите до сто илјади евра, со можност за пренесување на правото и во наредните



години. Делот од вкупните инвестиции за кој се намалува даночната основа за пресметка на данок на добивка е зголемен од 25% на 30%.

- (3) Извршени се повеќе реформи во системот на ДДВ: а) општата стапка на ДДВ е намалена од 19% на 18%, а сите добра и услуги кои се оданочуваат со повластена стапка од 5%, освен производите за човечка исхрана, водата и публикациите, преминаа на оданочување со општа даночна стапка, б) укината е обврската за доставување годишна даночна пријава, со што е упростен административниот товар и кај даночните обврзници и кај даночните органи, в) увозот на добра наменети за проекти финансирани со странски донации договорени со Владата на Република Македонија се ослободени од плаќање ДДВ, г) Управата за јавни приходи се овласти да врши deregистрација на даночни обврзници кои поднесуваат даночни пријави без искажување данок на извршен промет или данок за одбивање, д) воведена е казна затвор за неподнесување на даночна пријава во пропишаниот рок и неуплатување на ДДВ, со што превентивно се влијае да се почитува Законот;
- (4) Со цел усогласување со стандардите на СТО, извршено е изедначување на специфичната акциза на вината и пенливите вина произведени од друго овошје со специфичната акциза на вината и пенливите вина произведени од грозје. Истовремено, во функција на интензивирање на реализацијата на странските донации, поедноставени се даночните правила за увоз на минерални масла и патнички автомобили наменети за проекти финансирани со странски донации договорени со Владата на Република Македонија;
- (5) Со изменување на Законот за утврдување и наплата на јавните приходи, Управата за јавни приходи се овласти да врши надзор над наплатата на приходите од концесии. Покрај ова, со Законот се изврши и изменување на постапката за плаќање на даночните обврски на рати, а како единствени инструменти за обезбедување на наплатата се утврдија банкарската гаранција и готовинскиот депозит;
- (6) Со цел забрзување на процесот на фискализација се зголемија ингеренциите на даночните инспектори;
- (7) Со цел зголемување на капацитетот и ефикасноста, започнат е процес на реорганизација на Царинската управа и УПП и обука на вработените, издавање на упатства, водичи и известувања за спроведување на царинските постапки;

Во делот на планирањето на расходите состојбата е следната:

- (1) Од 2003 година, министерството за финансии започна со подготвување на тригодишна Фискална стратегија. Во 2003 година од страна на Владата на Република Македонија беше усвоена Фискална стратегија за периодот 2004-2006 година. Владата ја усвои Фискалната стратегија за периодот 2005-2007 година; Во Фискалната стратегија, покрај дефинирањето на политиките на Владата и планирањето на макроекономските индикатори, исто така се опфаќа и планирањето на вкупната буџетска потрошувачка односно се планираат приходите и расходите на буџетските корисници (Централен буџет) и вонбуџетските фондови.
- (2) Воведена е контрола на исплатата на платите на вработените во буџетските институции, а исто така министерството за финансии дава согласност за вработување во јавната администрација, без која согласност невозможно е да се реализира вработување во соодветна буџетска институција. Владата на Република Македонија, воведо обврска за сите буџетски корисници, при предлагање на акти до Владата, задолжително да прибават мислење од министерството за финансии во однос на фискалните импликации кои може да ги предизвика донесувањето на соодветниот акт.
- (3) Воведена е законска обврска за задолжително владино одобрување на програмите за користење на буџетските алокации одобрени од страна на Собранието, со што се обезбедени претпоставки за наменска и транспарентна употребата на јавните ресурси и имплементација на утврдената буџетска политика;



- (4) На Фондот за земјоделство му е одземено правото на задолжување и на зафаќање дел од изворните приходи на централниот владин буџет;
- (5) Донесен е Закон за самостоен судски буџет кој обезбедува поголема самостојност на правосудните органи во финансирањето на своите активности;
- (6) Извршено е лимитирање на употребата на т.н. сопствени приходи според буџетски принципи, со исклучок на приходите од странски проектни кредити и донации.
- (7) Во насока на поголема ефикасност и транспарентност на буџетското планирање во тек се измени на Економската класификација на расходи со цел нејзино усогласување со меѓународните стандарди. Исто така, се преземаат мерки за ставање поголем акцент на програмско буџетирање.

Јавни расходи

Во доменот на извршувањето на расходите општо кажано состојбата е следната:

- (1) Развиен е ефикасен софтвер и организиран систем кој обезбедува солидна основа за планирање на ликвидноста, контрола врз користењето на буџетските алокации во обем и структура утврдени со буџетот, како и дневна ажурност во книговодственото евидентирање на приходите и расходите на готовинска основа;
- (2) Воведена е единствена трезорска сметка, која се води во НБРМ, која се базира на системот “салдо нула” на денарските буџетски сметки на буџетските корисници. Со ова е обезбеден висок степен на контрола и управување со ликвидноста и е извршено делумно консолидирање и сметководствено евидентирање на екстрабуџетските финансиски текови кои неконтролирано и автономно влијаеја врз буџетското салдо. Во 2003 година е извршена консолидација на депозитите на Буџетот кај Народната банка на име стабилизационен фонд за поддршка на монетарната политика, екстерната сметка за регулирање на односите врз основа на сервисирање на странскиот долг и сметката на средствата од приватизација на македонскиот Телеком.
- (3) Воведена е трезорска контрола врз преземањето нови обврски од страна на буџетските корисници и врз обемот на нивните достасани неизмирени обврски. Истовремено, зголемена е контролната улога на Министерството за финансии врз процесот на јавни набавки што ги вршат буџетските корисници и е намалена можноста за преземање финансиски обврски над одобрените буџетски лимити и за создавање достасани неизмирени обврски;
- (4) Како дел од активностите за целосно сметководствено опфаќање на финансиските трансакции и консолидација на девизните сметки, се регулирани начинот и условите за отворање на девизни сметки на буџетските корисници;
- (5) Во Министерството за финансии е формирана посебна единица која започна со активности за евидентирање и следење на јавниот долг;
- (6) Со цел унапредување на процесот на извршување на Буџетот, е формирана е посебна комисија за ликвидност, во која членуваат компетентните секторски раководители, како и раководителите на Царинската управа и Управата за јавни приходи.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Јавни приходи

Реформите во сферата на јавни приходи ќе бидат насочени кон создавање услови за обезбедување редовно и навремено финансирање на буџетските расходи, перманентно



усогласување со регулативата и стандардите на Европската унија и СТО, унапредување на даночното администрирање, прилагодување кон потребите на фискалната децентрализација, стимулирање на инвестициите и рамномерно и праведно распоредување на даночното оптоварување. Генерално, активностите во сферата на јавните приходи ќе ја имаат следната содржина:

- (1) Интервенирање во законодавството што ја регулира материјата сврзана со царината, царинската тарифа, акцизите и даноците на приход, со цел нивно усогласување со онаа на Европската унија и стандардите на СТО (на пример: привремен увоз на облагородување, транзит, мандатни казни, закон за данок на добивка исл.).
- (2) Целосно спроведување на Законот за регистрирање на готовински плаќања, односно на воведувањето на фискални каси.
- (3) Донесување Закон за даночни постапки, усогласен со европското законодавство, со цел уредување на работата на УЈП при водењето на управни постапки согласно Законот за општата управна постапка, кога со непосредна примена на прописите УЈП решава за правата, обврските или правните интереси на поединци, на правни лица или на други странки.
- (4) Унапредување на даночното книговодство и дополнување на регистарот на даночни обврзници во Управата за јавни работи со цел преку неговото ажурирање и електронска размена на податоци со други органи, да се овозможи примена на Директивите на Советот на ЕУ бр. 77/799/ЕЕС и 1979/1070/ЕЕС за взаемна помош на надлежните власти на земјите членки на полето на директното одданочување.
- (5) Натамошна реорганизација на Царинската управа и Управата за јавни приходи во насока на воспоставување моќен систем на внатрешна контрола, континуирана соработка со Државната комисија за спречување корупција, имплементација на обврските кои произлегуваат од Законот за спречување перење пари, едукација и информирање на даночните обврзници, обука на вработените за инспекциски надзор, софтверско и хардверско доопремување за воведување електронски пристап кон даночните органи со цел олеснување и поедноставување на даночното администрирање и на даночните органи и на даночните обврзници и намалување на даночната евазија. Донесен е Законот за царинската управа со кој се регулира статусот на царинските работници, нивните овластувања, начинот на наградување и на казнување. Во тек е и проект за воведување систем на електронски пломби за сателитско следење на камионите кои превезуваат акцизна стока.
- (6) Посебно внимание ќе се обрне на процесот на фискалната децентрализација, при што ќе се изврши сообразување на законската регулатива со цел да се обезбедат сигурни извори на приходи на општините, а инженерциите за утврдување и наплата на општинските приходи ќе се пренесат од централната на локалната власт. Во постапка на донесување е Закон за даноците на имот кој обезбедува пренесувањето на надлежностите за утврдување и наплата на даноците од УЈП на општините и овозможува општините сами да вршат пропишување на даночните стапки во рамки утврдени со Законот. Во процедура на донесување се Законот за комунални такси и Закон за административни такси, со карактеристики слични на Законот за даноци на имот. Имајќи ги предвид обврските кои ќе произлезат од фискалната децентрализација, активно ќе се работи на институционалното јакнење на посебна единица за локална самоуправа во Министерството за финансии, со цел да се организира единствена база на податоци за работењето на единиците на локална самоуправа (даночна база, приходи и расходи, обврски, вработеност и сл.).
- (7) При интервенирањето во законодавството од областа на јавните приходи ќе се води сметка да се обезбеди софистициран текст, едноставен и разбирлив за домашните и странските инвеститори, како и да се создаде амбиент поволен за поттикнување на странските директни инвестиции.



- (8) Создавање услови за функционирање на Финансиската полиција.

Јавни расходи

Реформите во областа на јавната потрошувачка во наредниот период ќе бидат насочени кон создавање услови за намалување и менување на структурата на вкупната буџетска потрошувачка, унапредување на процесот на планирање и зголемување на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста во користењето на јавните ресурси. При тоа, посебно внимание ќе биде посветено на следното:

- (1) Менување на структурата на буџетските расходи со цел зголемување на нивната флексибилност и улога во остварувањето на целите на фискалната политика. Во сегашната структура на Буџетот расходите со недискреционен карактер учествуваат со над 80% (долгови, плати, социјални трансфери и сл.), што не остава простор за водење активна буџетска политика. Ова ќе се постигне со спроведување мерки за контрола и намалување на масата за исплата на плати (намалување на бројот на вработени, донесување закон за плати, издвојување на несуштински активности и укинување на агенции), итно заокружување на процесот на приватизација и решавање на статусот на претпријатијата загубари и реформирање на системот на социјална заштита;
- (2) Консолидирање на вкупната јавна потрошувачка со донесување Закон за јавни финансии. Законот за јавни финансии треба да овозможи регулирање на начинот на финансирање на сите државни институции на единствен начин, било да се буџетски или фондовски институции, агенции или јавни претпријатија;
- (3) Воспоставување на ефикасен систем на јавни набавки, преку веќе донесениот нов Закон за јавни набавки усогласен со законодавството на Европската Унија и формирање посебно Биро за јавни набавки;
- (4) Подобрување на квалитетот на буџетско планирање преку континуирана интензивна едукација на персоналот во Министерството за финансии и во линиските министерства.
- (5) Развивање мрежа на внатрешна ревизија во ресорните министерства. Усвоени се меѓународни стандарди за внатрешна ревизија и подготвен е план за обука и основање на единици за внатрешна ревизија во јавниот сектор. Во тек се активностите за основање на единици за внатрешна ревизија во 17 буџетски корисници, а успешно е завршена обуката на предложените внатрешни ревизори. Во втората фаза ќе бидат обучени внатрешни ревизори кај другите буџетски корисници, а нивните единици за внатрешна ревизија ќе бидат формирани најдоцна до крајот на 2005 година, а во третата фаза ќе бидат обучени внатрешни ревизори и во единиците на локалната самоуправа, а нивните единици за внатрешна ревизија ќе бидат формирани најдоцна до 31 март 2006 година.
- (6) Натамошно унапредување на трезорскиот систем со цел подобрување на процесот на планирање и извршување на Буџетот, финансиската контрола, сметководствената евиденција и управувањето со јавните финансиски ресурси. Натамошните активности ќе бидат насочени кон усовршување на неговата функција како носител на платен промет, одобрување користење на буџетските алокации за плаќања исклучително на обврски кои се претходно уредно и навремено најавени и евидентирани во сметководствениот систем на трезорот, електронско поврзување на буџетските корисници со централниот трезор во Министерството за финансии и сл. При тоа, посебно внимание ќе се посвети на антиципирање на потребите што ќе произлезат од фискалната децентрализација;
- (7) Унапредување на системот на сметководствена евиденција на јавните приходи и расходи, заради обезбедување целосни, ажурни и веродостојни податоци и извештаи за финансиските средства и обврските на државата;
- (8) Унапредување на управувањето со финансиските средства и долгови, преку имплементација на нов софтвер кој ќе обезбеди централизирана аналитичка евиденција на внатрешниот и надворешниот јавен долг и издадени гаранции.



3.6.4. Реформи на финансискиот систем

Сегашна состојба

Од почетокот на транзицијата, финансискиот систем на Република Македонија беше постојано предмет на длабоки реформи и тој денес изгледа многу различно од состојбата во којашто тој се наоѓаше во 1991 година.

Банкарски систем

Банкарскиот систем претставува основен стожер на финансискиот систем на Република Македонија. Во текот на изминатите десеттина години, тој помина низ низа реформи. Во почетокот на деведесеттите години, петте банки кои го сочинуваа банкарскиот систем се карактеризираа со висок процент на ненаплативи побарувања (над 50% од одобрените кредити беа оценети како нефункционални), со низа оперативни слабости, висока задолженост спрема странските доверители, изгубена доверба од страна на населението, неадекватни системи на управување и лоши контролни механизми. Во текот на изминатите години, врз основа на финансиското и оперативното реструктурирање и низа други системски мерки, перформансите на банкарскиот систем значително се подобрија. Република Македонија е една од ретките земји која и покрај исклучително тешките екстерни фактори (воените случувања на Балканот, безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година итн.), не се соочи со системска банкарска криза. Денес банкарскиот систем на Република Македонија може да се оцени како здрав, сигурен и релативно отпорен на системските банкарски ризици, што се потврдува преку високото ниво на капитализираност, стабилната ликвидносна позиција на македонските банки и низа други прудентни перформанси.

Во 2003 година во Република Македонија функционираат 21 банка и 16 штедилници. Штедилниците имаат минорно учество од 1,1% од вкупниот финансиски потенцијал на банкарскиот систем. Нивната основна функција е понуда на финансиски услуги на население. Од вкупниот број банки, 19 банки имаат универзален карактер и ги извршуваат финансиските активности согласно постоечката законска рамка. Постојат 2 банки со специфичен карактер - банка за микрофинансирање и банка за поддршка на извозот и промоција на мали и средни претпријатија.

Македонското банкарство е приватизирано во голема мера – во државна сопственост се наоѓа помалку од 14% од капиталот во банките во Македонија. Степенот на приватизација во банките се движи од 66.7% до 100%. Притоа, процентот на учество на странскиот капитал во вкупниот капитал на банките во земјата изнесува 45,9 %. Странски вложувања има во 16 банки, со учество од 0,2% до 100%. Во 7 од нив странскиот капитал има доминантно учество.

Во текот на изминатите години, банките успешно ја спроведоа конверзијата на ЕУ валутите во ЕВРО, како и реформата на платниот систем, врз основа на која банките станаа основни носители на функционирањето на платниот систем во Република Македонија.

Пазар на капитал

Пазарот на капитал функционира преку повеќе институции. Една од основните е Македонската берза за хартии од вредност, која беше основана во септември 1995 година, а почна да функционира во март 1996 година. Берзата се формираше како акционерско друштво од



18 членки на берзата – нејзини основачи. Тргувањето на берзата со хартии од вредност, кои се во дематеријализирана форма, се врши преку првиот - официјалниот пазар, но тргување се врши и преку вториот - неофицијалниот пазар. Со измените на даночните закони дополнително се стимулираше котирањето на берзата на тој начин што во првите три години од котирањето претпријатијата се ослободени од плаќање на данокот на добивка за 50%. Сите трансакции со хартии од вредност се ослободени од данок. Досега на Берзата има вкупно 97 котирани акционерски друштва, чии акции се нудат на продажба. Котирањето придонесува кон поголем развој на пазарот на капитал, како и развој на свеста на акционерските друштва и на самите акционери за предностите кои ги нуди котирањето на нивните хартии од вредност (транспарентност, почитување на меѓународните сметководствени стандарди, привлекување на странски капитал, конкуренција, поголема ефикасност и подобро корпоративно управување). Следејќи го трендот на окрупнување и глобализација на финансиските институции во 2003 година продолжуваат проектите на билатерални поврзувања на Македонската берза за долгорочни хартии од вредност. Во таа смисла во 2002 година е започната активноста за поврзување на македонската и словенечката берза. Истата година е потпишан и Меморандум за соработка меѓу Македонската и Атинската берза. Се очекува дека овие процеси ќе придонесат за забрзување на постапката на хармонизација на македонската регулативе во оваа област со европските стандарди.

Во 1992 година беше формирана Комисијата за хартии од вредност. Комисијата за хартии од вредност има цел да врши регулирање и контрола на работењето на пазарот на капитал и на учесниците во него. Комисијата за хартии од вредност е самостојна и независна организација одговорна за спроведувањето на Законот за хартиите од вредност, Законот за инвестиционите фондови и Законот за преземање на акционерските друштва. Комисијата ги врши следниве функции: регулативна, контролна, едукативна и функција на меѓународна соработка.

На 31.12.2001 година започна со работа-Централниот депозитар на хартии од вредност. Централниот депозитар претставува логистичка поддршка на дематеријализираниот систем на евиденција на хартиите од вредност. Функцијата на Централниот депозитар е да спречува грешки, пропусти, неправилности, неефикасности и да обезбеди заштита на малцинските права на акционерите во друштвата. Сите акционерски друштва ги пренесоа на управување своите акционерски книги во Централниот депозитар.

Посебно значење за развојот на пазарот капитал има пазарот на државни хартии од вредност. И во досегашниот развој обврзниците, иако нив ги имаше во многу ограничен вид и обем, беа инструментални за зголемувањето на ликвидноста на пазарот на капитал. Неодамна се подготви Стратегија за развојот на пазарот на државни хартии од вредност. Основна карактеристика на пазарот на државни хартии од вредност во Република Македонија досега беше непостоење на континуиран примарен пазар што придонесува за заостанување на развојот на финансиските пазари во Република Македонија зад оние во земјите во транзиција. До сега, Република Македонија нема воведено систем на финансирање на потребите на државата преку редовни емисии на државни хартии во вредност. Она што во земјава постои од 1994 година е извршувањето на аукции на благajнички записи на Народната банка на Република Македонија кои се користат како инструмент за монетарно регулирање. Повременото присуство на примарниот пазар од страна на државата беше детерминирано од потребата за решавање на проблемот со т.н. старо девизно штедење, исплата на банки по старо девизно штедење, елиминирање на селективни кредити, санација и реконструкција, а подоцна и приватизација на Стопанска банка а.д. Скопје, како и за денационализација. Со оглед на тоа што овие обврзници се издадени за намирување на одредени обврски на државата, нивните карактеристики не соодветствуваат на потребите на потенцијалните инвеститори (пред се долги рокови). Мал дел од овие хартии од вредност релативно се ликвидни на секундарниот пазар и нивното тргување е стимулирано од страна на државата преку давање на одредени поволности. Во текот на



изминатава деценија се создадоа позитивни услови за развој на пазарот на државни хартии од вредност, и воопшто финансиските пазари, преку одржување на ценовна стабилност неопходна за заштита од ерозија на реалната вредност на издадените хартии од вредност. Покрај ова, се создаде потребната инфраструктура за натамошно динамизирање на развојот на пазарите на хартии од вредност преку формирање на потребните институции. Истовремено, спроведена успешна е реформа на платниот систем во Република Македонија која создава услови за порамнување на трансакциите со хартии од вредност во реално време, со примена на принципот испорака наспроти плаќање (ДВП). Исто така, како резултат на воведување на еврото се канализираше значителен дел од девизното штедење во банкарскиот систем, што е индикатор за враќање на довербата на граѓаните во финансиските институции во Република Македонија.

Внатрешниот долг на Република Македонија ги подразбира обврските по следниве основи: (1) обврзницата за преземање на побарувањата од Стопанска банка, заради извршена приватизација (нова обврзница), (2) обврзницата издадена заради извршена санација на Стопанската банка (голема обврзница), (3) обврзница за старо девизно штедење, (4) обврзници за денационализација, (5) обврските врз основа на користен долгорочен кредит од Народна банка на Република Македонија и (6) издадените гаранции во корист на правни субјекти кои имаат користено кредити од домашните деловни банки - домашни гаранции. На 31.12.2002 година, домашниот долг изнесуваше 667 милиони евра и учествува во вкупниот долг со 29,7% .

Вкупниот надворешен долг на Република Македонија по користени краткорочни, среднорочни и долгорочни кредити на крајот на 2002 година изнесува околу 1,6 милијарди САД долари, односно 45,2% од БДП. Од аспект на рочноста доминираат среднорочните и долгорочните заеми и кредити со 96%, додека краткорочните кредити опфаќат 4% во вкупниот долг. Во 2002 година во структурата на среднорочниот и долгорочниот долг по видови на странски кредитори и натаму доминантно учество имаат официјалните (мултилатерални и билатерални) кредитори со 68%. Останатата задолженост е спрема Лондонскиот клуб на кредитори. Република Македонија се смета дека спаѓа во средно до умерено задолжените економии.

Осигурителна дејност

Осигурителната индустрија во Република Македонија се карактеризира со ниско учество во финансискиот сектор. Во моментов 7 друштва за осигурување имаат дозвола за вршење работи на осигурување, од кои 6 друштва за осигурување имаат дозвола за вршење работи на неживотно осигурување, а едно друштво за осигурување има дозвола за вршење работи на осигурување на живот, неживотно осигурување и реосигурување. Покрај друштвото за осигурување, на осигурителниот пазар во Република Македонија дејствуваат и 4 осигурителни брокерски друштва кои вршат осигурителни брокерски работи. Вкупното учество на странскиот капитал во оваа гранка изнесува 62%. Степенот на концентрација на осигурителниот пазар е многу голем. Околу 80% од вкупните средства на оваа дејност се сконцентрирани во само едно друштво, иако тоа постепено почнува да губи дел од својот пазар. Супервизијата на осигурувањето е лоцирана во Министерството за финансии, но се уште е недоволно екипирана имајќи ги предвид нејзините надлжности, особено во делот на спроведување на теренска и вонтеренска супервизија, подготвување на легислатива која се однесува на дејноста осигурување, лиценцирање на друштвата за осигурување и осигурителни брокерски друштва, лиценцирање на осигурителни брокери, акутари и сл.

Приоритетни цели, инструменти и политика



Банкарски сектор

Реформите во банкарскиот систем ќе бидат насочени во правец кон натамошно зајакнување на стабилноста, сигурноста и ефикасноста на банкарскиот систем, како и натамошно усогласување на регулативната рамка со Базелските стандарди и принципи за ефикасна банкарска супервизија и директивите на ЕУ од областа на банкарството. Во овој домен ќе бидат преземени низа мерки и активности, пред се:

- зајакнување и унапредување на конкуренцијата преку поттикнувањето на влезот на странски инвеститори во банкарскиот систем. Во овој контекст ќе се создадат и одредени законски предуслови за влез на првокласни странски банки, преку основање на нивни филијали во Република Македонија, со што ќе се постигне и значително приближување кон соодветните ЕУ директиви од областа на банкарството. Ова ќе придонесе кон зголемување на ефикасноста на банките, воведување на нови финансиски производи и нови техники за управување со ризиците;
- воспоставување на супервизија која се базира врз оценката на ризиците (риск басед супервизион) и натамошно усогласување со меѓународните стандарди за супервизија;
- доизградување на системот на мерки спрема банки кај кои се констатирани неправилности и незаконитости во своето работење. Пред се, ова се однесува на изградба на ефикасни постапки за решавање на статусот на несолвентни банки, како и воспоставување на ефикасни механизми за брз излез на несолвентни банки од банкарскиот систем на Република Македонија;
- подобрување на корпоративното управување и зајакнување на системите на внатрешна контрола во банките;
- изградба на адекватни мерки и активности за спречување на перење пари преку банкарскиот систем на Република Македонија;
- паралелно со наведените активности, ќе се преземат и соодветни мерки во судскиот систем со цел обезбедување на ефикасни судски постапки за наплата на побарувањата на банките и реализација на преземените обезбедувања.

Овие и низа други мерки, треба да придонесат кон создавање на сигурен и здрав амбиент за креирање на банкарски пласмани во профитабилни проекти во корпоративниот сектор и секторот на население. Ова ќе придонесе кон продлабочување на понудата на финансиски услуги на банките, зголемување на конкурентноста и нивната ефикасност, што во крајна линија ќе има позитивен ефект врз севкупниот економски развој.

Пазар на капитал

Покрај глобалната определба за хармонизирање на регулативата за пазарот на капиталот во Македонија со Директивите на ЕУ, како најголеми реформи во оваа област се сметаат оние кои произлегуваат од Стратегијата за развој на пазарот на државни хартии од вредност. Основната цел на оваа Стратегија е насочена кон развој на примарниот и секундарниот пазар на државни хартии од вредност кои, треба да овозможат поефикасно финансирање на буџетските потреби на краток рок (непречено тековно финансирање на јавните расходи) и на долг рок (обезбедување долгорочни финансиски ресурси за поддршка на развојот на економијата). Притоа, на почетокот напорите ќе бидат сконцентрирани на развој на пазарот на краткорочни државни хартии од вредност со цел поефикасно управување со ликвидноста на Буџетот, чиј рок постепено ќе биде продолжуван во зависност од успехот на државата во стекнувањето на довербата на потенцијалните инвеститори и развојот на институционалните инвеститори. Остварувањето на оваа цел ќе овозможи пазарно финансирање на буџетскиот дефицит во



домашна валута и истовремено намалување на макроекономскиот ризик поврзан со надворешното финансирање. Еден од главните предуслови за побрз развој на пазарот на државни хартии од вредност е јасно дефинирање на правната, регулаторната и супервизорската рамка. Законот за буџети ја опредедува рамката и принципите за земање кредити и издавање гаранции на јавниот сектор. Во тек е подготовката на новиот Закон за јавни финансии со кој ќе бидат регулирани повеќе прашања во поглед на видот на јавниот долг, критериумите за лимитирање на нивото на вкупниот јавен долг, транспарентноста во управувањето со долгот и слично.

Развојот на примарен пазар на државни хартии од вредност се заснива врз прифаќањето на пазарни принципи при покривање на буџетскиот дефицит преку издавање на хартии од вредност. Развојот на примарен пазар на државни хартии од вредност треба да претставува дел од процесот на економско стабилизирање преку изнаоѓање на неинфлациони извори на финансирање. Клучните елементи за воспоставување на ефикасен примарен пазар на државни хартии од вредност опфаќаат: избор на финансиски инструменти, идентификување на потенцијални инвеститори и избор на адекватни техники на продажба.

Имајќи предвид дека пазарот на државни хартии од вредност во Република Македонија е во иницијален стадиум, напорите за негов развој ќе бидат сконцентрирани, пред сè, кон развој на примарниот пазар. Поради тоа, во почетниот период ќе биде неопходно почесто присуство на државата на примарниот пазар со цел стимулирање на побарувачката за државни хартии од вредност. По достигнување на таргетираните износи за продажба и стабилизирање на побарувачката за државни хартии од вредност, фискалната и монетарната власт ќе се насочат кон развој на секундарниот пазар на државни хартии од вредност. Имајќи го предвид досегашното искуство на Република Македонија во однос на организирањето на тргувањето со хартии од вредност преку Македонската берза, во иднина потребно е создавање на услови за развој на конкурентна пазарна инфраструктура која ќе придонесе за намалување на трансакционите трошоци врз пазарна основа. Во таа насока, во блиска иднина фискалната и монетарната политика ќе бидат насочени кон развој на пазари преку шалтер што на конкурентска основа ќе овозможи намалување на трансакционите трошоци, што е основен услов за развој на ликвиден секундарен пазар на државни хартии од вредност.

Познавајќи ја улогата на поддржувачите на пазарот во развојот на ликвидни пазари на државни хартии од вредност, фискалната и монетарната власт ќе настојуваат за нивно успешно промовирање со цел побрз развој на пазарот на државни хартии од вредност во Република Македонија. Притоа, воведувањето на поддржувачите на пазарот ќе биде направено по согледување на интересот за инвестирање и тргување на државни хартии од вредност од страна на финансиските посредници во Република Македонија. Нивното воведување најверојатно ќе биде направено паралелно со развојот на пазарот преку шалтер. Засилување на развојот на пазарот на државни хартии од вредност може да биде постигнато и преку воведување на репо операции. Репото овозможува надминување на привремениот недостиг од парични средства или хартии од вредност, поради што е широко распространето, како во случај на спроведување на монетарни интервенции од страна на централната банка, така и кај приватниот сектор. Со цел искористување на предностите кои ги нуди репото во поддршка на развојот на пазарот на државни хартии од вредност, и воопшто развојот на финансиските пазари, Народна банка на Република Македонија во блиска иднина ќе се ангажира околу подготвување на генерален репо договор кој претставува основа за склучување на репо трансакции.

Со цел за оптимизирање на координацијата меѓу монетарната и фискалната политика, како на оперативно така и на стратешко ниво, се размислува за формирање на Комитет за координација на управувањето со јавниот долг, монетарната и девизната политика. Притоа, централната банка во рамките на овој Комитет ќе има советодавна улога во однос на движењата



на каматните стапки, девизниот курс, ликвидноста во банкарскиот систем, условите на финансиските пазари и сл., а министерството за финансии ќе одлучува за износот и каматните стапки на хартиите од вредност кои треба да бидат издадени во согласност со препораките на централната банка и потребите на буџетот. Покрај ова, во рамките на овој Комитет ќе се дискутира и ќе се одлучува за активностите кои треба да бидат преземени со цел натамошен развој на примарниот и секундарниот пазар на државни хартии од вредност.

Осигурителна дејност

Во рамките на осигурителната дејност, активностите во иднина се насочени кон натамошно усогласување на законодавството со директивите на Европската унија, либерализацијата на пазарот, привлекувањето на странски инвестиции, јакнењето на конкуренцијата и особено кон зајакнување на супервизорската функција на Министерството за финансии. Воведувањето на деталната регулатива за критериумите за лиценцирање на осигурителните друштва, воведувањето на прудентни принципи на управување со ризикот, инсистирањето на финансиско известување на осигурителните друштва до Министерството за финансии и примената на продлабочени супервизорски мерки врз осигурителните друштва се основните елементи на засилената супервизија што во иднина ќе се продлабочува.

Други финансиски реформи

Новиот пензиски систем се состои од пензиско и инвалидско осигурување на база на солидарност, но и капитално финансирање, преку кои ќе се обезбеди материјална и социјална сигурност на граѓаните на Македонија, но воедно и ќе се создадат услови за финансиска одржливост на пензискиот систем. Системот се заснива врз три вида осигурување: задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на солидарност (прв столб); задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб); доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб). За должителното осигурување го претставува постојниот реформиран систем, организиран на принцип на тековно финансирање (Pay-As-You-Go) во коишто постојните осигуреници плаќаат за постојните пензионери. Во овој систем ќе се уплатуваат 13 % од бруто платата. Со задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување (вториот столб) се воспоставува новиот пензиски систем, финансиран однапред, за користење во иднина. Во него ќе се уплатува 7% од бруто платата на вработените. Пензискиот систем вклучува и трет столб – доброволно капитално финансирано пензиско осигурување. Идните пензии ќе зависат од средствата акумулирани на приватните сметки на граѓаните. Вториот и третиот столб на пензиско осигурување ќе бидат управувани до професионални компании, со цел да се максимира приносот на вложениот капитал. Од исклучително значење за функционирање на системот е да се формираат пензиски фондови, но и тие да функционираат ефикасно и одговорно.) Основана е Агенција за супервизија на капитално финансирање на пензиското осигурување, со функција да ја спорведе пензиската реформа и да се грижи за регулативата, лиценцирањето и супервизијата на фондовите. Предвидено е и гарантирање на фондовите во висина од 80% од вложената сума. Во иднина пензискиот систем ќе се развива во правец на двостолбен систем, но транзицијата кон таков систем ќе се одвива постепено, во текот на наредните 50 години, во коишто постојниот едностолбен и новите двостолбни системи ќе функционираат паралелно.

Почетокот на функционирање на повеќестолбниот пензиски систем го отвора прашањето за пласирање на средствата прибрани врз основа на придонеси за пензиско осигурување во новиот фонд, од една страна и покривање на дефицитот во постоечкиот фонд, од друга страна.



Успешното решавање на овој проблем ќе зависи во голем дел од развојот на пазарот на државни хартии од вредност кој треба да креира финансиски инструменти адекватни на потребите на овие институции.

3.6.5. Реформи на јавниот сектор

3.6.5.1. Реформи на јавните комунални дејности

Сегашна состојба

Инфраструктурните сектори се различни по својата природа, некои се способни да функционираат и во услови на конкуренција (телекомуникациските услуги на голема далечина, мобилните телефонски услуги, камионски превоз и производство на енергија), но други имаат карактеристики на природен монопол (системи за снабдување со вода и природен гас, дистрибуција на енергија, железница – шини и основен капитал, како и локалната телефонска мрежа).

Процесот на трансформирање на секторот на јавните комунални претпријатија во Република Македонија има недостиг од институции и соодветни вештини. Друга значајна забелешка е дека пазарите се мали, па според тоа тежат да се помалку конкурентни, што бара уште поефективна регулатива. Во Република Македонија е неопходно изградување на ефективен регулаторен систем, особено во секторот на јавни комунални претпријатија, дури и онаму каде што е усвоена доста сеопфатна приватизациона политика.

Во натамошниот текст се презентирани состојбите во секоја од јавните дејности поодделно.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Главна цел на реформите во јавните комунални дејности во Македонија е, доколку е можно, во сите сектори да се воспостави конкуренција. Ова општо начело е најдобра гаранција за реализација на јавниот интерес. Заради тоа, ќе се почитува стратешката определба за ефективно интегрирање на овие дејности во соодветните регионални пазари.

На секторско ниво, поради неколку причини (карактеристиките на природниот монопол во секторот; неможноста да се дозволат било какви прекини во испораката во сектори во кои потрошувачот има право на безусловно континуирано пружање услуги; и заштита на стратешки еколошки, здравствени и безбедносни аспекти на одредени сектори и претпријатија), нема да може да се постигне изразена конкуренција. Тоа сепак не ја оспорува основната цел на зајакнување на конкуренцијата во пружањето јавни услуги секаде каде што е можно. Онаму каде што не е можно тоа директно да се направи, ефектите ќе се постигнуваат преку регулаторните политики.

Подобрувањето на функционирањето на јавниот сектор ќе се постигне преку реформи во следните области:

1. Воспоставување комерцијална ориентација и поефикасно раководење во секторот на јавните комунални дејности.



Мерки за реализација на оваа цел се:

- *Корпоратизација.* Со ова ќе се воспостави квази независност на јавните субјекти и нивно изолирање од некомерцијални притисоци и ограничувања;
- *Менаџерски договори.* Ќе ја зголеми автономноста, заинтересираноста и одговорноста на менаџментот преку специфицирање на целите дефинирани од страна на Владата.
- *Политика на цени.* Ќе создаде целосно покривање на трошоците, што ќе овозможи финансиска независност на субјектите кои нудат услуги, а истовремено ќе обезбеди стимуланти за ефикасно работење. Цените на услугата што ја нудат инфраструктурните претпријатија ќе се заснова врз стапката на поврат дизајнирана да ги покрие трошоците и да даде една соодветна профитна маржа со цел да се привлече капитал во индустријата. Од поширока социјална гледна точка, услугите би требало и понатаму да бидат достапни за сиромашните.
- Плаќањето на услугите претставува посебен предизвик, особено за корисниците на услуги во јавниот или државниот сектор. За приватните потрошувачи се развиваат техники за упростување на порамнување на сметките, наплата на приходите и предупредувања за нелегален пристап во мрежата.

2. Приватизација

Приватизацијата ќе претставува еден од основните механизми во рамките на процесот на трансформирање на јавниот сектор, како на национално така и на локално ниво. Приватизацијата ќе се спроведува врз основа на анализа на конкретните состојби во одделните дејности, а ќе се разгледува можноста за примена на некои од можните методи на приватизација, почнувајќи од приватизацијата на делови од дејностите, преку разните видови концесии, ВОТ и ВОО аранжмани, па сè до приватизација и на средствата онаму каде што ќе се оцени дека тоа претставува најефикасно решение. При приватизацијата ќе се води сметка да се привлекува странски капитал, а ќе се внимава и на тоа граѓаните да имаат можност да учествуваат во купувањето. На приватизацијата ќе и претходи поставување на ефективна регулаторна рамка.

3. Подобрување на регулативата

Регулирањето ќе биде клучен дел од реформата во секторот на јавните комунални претпријатија. Република Македонија, како и во случајот на најголемиот број земји на Европската унија, ќе усвојува системи за следење на перформансите, буџетирање и оценка на влијанието врз крајните корисници на јавни услуги. Овој широк приод се воведува во услужниот сектор преку неколку средства и методи, како што се стратешкото планирање, финансиски менаџмент и менаџерска контрола, раководењето со човечки ресурси, контрола на квалитет, јавен маркетинг и евалуација. Овие методи се применуваат во рамката на развивање на информатички и комуникациски технологии.

4. Ефективна конкуренција и избор на потрошувачот

Во либерализираните сектори регулаторните власти играат значајна улога за да се обезбеди потрошувачите да имаат слободен избор на добавувач, ефективна конкуренција меѓу добавувачите и обезбедување на универзални услуги. Со преминување од монопол кон поконкурентни пазари во принцип треба да се зголеми понудата на услуги и да се намалат цените. Сепак, движењето кон ситуација на олигопол со неколку доминантни актери, што речиси секогаш е случај во Република Македонија, не мора да значи дека либерализацијата ќе му донесе



на потрошувачот некоја корист. Кога постојат неколку актери, фирмите се стимулирани да работат преку тајно договарање, барем имплицитно. Исто така, некои делови од мрежата може да се сметаат како природни монополи, што претставува ситуација која може да ги комплицира движењата кон зголемена конкуренција, бидејќи затоа што тоа бара регулаторна интервенција. Затоа, властите за конкуренција и регулаторите во Македонија треба да обезбедат почитување на правилата на игра на сите нивоа од мрежата.

5. Либерализација на цените

На секторско ниво, се очекува дека со воведувањето на конкуренцијата цените ќе се намалат, или пак, таму каде што досега постојеа субвенции од страна на државата, ќе дојде до помало зголемување на цените од очекуваното. Инаку, врз основа на студии иницирани од страна на институции на ЕК, се најавува потреба од зголемување на цената на електричната енергија во Македонија за 30%, со цел таа да биде доведена на економски исплатливо ниво. Ваквите очекувања се поврзани со корелацијата помеѓу либерализацијата и пониските цени во овие сектори. На макроекономско ниво, исто така, може да се очекува цените да опаднат во целата економија, бидејќи мрежните индустрии зафаќаат значително голем дел од економијата и имаат значително влијание врз трошоците во другите сектори.

6. Комунални услуги

Во трансформацијата на јавниот сектор на локално ниво (водоводна мрежа, одвод, одржување на градот и зелените површини, како и раководење со отпадот) потребен е поинаков приод. Потребно е да се воспостави законска рамка, со цел процесот да биде транспарентен за локалната јавност, како и за домашните и странски субјекти заинтересирани да инвестираат во овој сектор.

Остварувањето на овие основни цели ќе се подржи преку регулирање на локално ниво на оние активности кои ќе ја задржат монополската положба на провајдерот.

Имајќи го предвид поширокиот тренд за децентрализација, во Република Македонија ќе се промовираат нови методи во јавниот сектор, кои ќе им овозможат на раководителите на телата во јавниот сектор ефективно да ги раководат своите организации и ќе им дозволат да воведуваат нови техники и методи. Ваквиот приод обично се реализира преку стратегија за деконцентрација, што им дава поголема автономија на оние кои се одговорни на локално ниво. Всушност, сè повеќе се зголемува одговорноста на директорите, особено во однос на финансиските и кадровските прашања. Лицето кое е одговорно за еден сектор треба да обезбеди ефикасност на неговата административна единица мерена наспроти целите за кои одлучиле политичарите, а кои произлегуваат од локалната јавна политика. Постојењето на цврста стратегија ќе биде од клучно значење за иднината на јавниот менаџмент во Македонија. Новиот јавен менаџмент ќе се структурира според неколку главни теми: територијализација, партиципативна демократија, приватно-јавно партнерство.

3.6.6. Инфраструктура

Сегашна состојба

Патна инфраструктура



На територијата на Република Македонија внатрешната урбана патна мрежа изнесува околу 9.750 км. Општо земено, патната инфраструктура во Македонија може да се опише како релативно солидна. Таа се карактеризира со нагласен развој на главниот транспортен Пан – Европски Коридор X север-југ E-75, кој е со вкупна должина од 172 км низ територијата на Република Македонија, како и кракот Хд кој е со вкупна должина од 127км. Во овој момент 60% од Коридорот X се веќе изградени до ниво на автопатско решение, 9% се во фаза на изградба и 31% се подготвени за изградба.

Пан-Европскиот Коридор VIII Исток-Запад E-65, кој е со вкупна должина од 317 км. низ територијата на Република Македонија, е помалку изграден. Само 26% се завршени до ниво на модерен автопат, а дополнителни 9% се во фаза на изградба. Во тек е изработка на главните изведбени проекти за останатиот дел од корисорот.

Финансиската поддршка за изградбата на автопатиштата Република Македонија досега ја добиваше главно од меѓународните финансиски институции, во прв ред Европската инвестициона банка, Европската банка за обнова и развој, Светската банка, како и донации од Европската унија. Други модели на финансирање, како што се јавно-приватно партнерство, концесии и договори за управување досега не се применувани.

Железници

Во Република Македонија има 1000 км железничка инфраструктура, која ги следи двата Пан Европски Коридори VIII и X. Коридорот X е во должина од 217 км низ територијата на Република Македонија. Железницата е со стандардна големина, таа е електрифицирана со модерен сигнален систем за комуникација. Вкупната должина на железничката инфраструктура потребна за Коридорот VIII изнесува 339 км., а 55% од вкупната должина во Македонија се веќе изградени и ставени во употреба. На источниот дел на коридорот кон Бугарија недостасуваат уште 25.5% до целосно завршување (односно 86 км), додека од вкупната должина на делот кон Албанија, за реализација преостануваат уште 20% (60 км).

Подготвени се две физибилити студии за железничката инфраструктура меѓу Кичево и Кафасан, но за оваа делница се потребни првични планови и главни проекти кои ќе ја промовираат и актуелизираат изградбата.

Воздушен сообраќај

Воздушниот сообраќај во Република Македонија се одвива преку два аеродрома во Скопје и Охрид. Аеродромот во Скопје располага со современа технологија, модерен систем за навигација на авионите во секакви временски услови, како и современ информационален систем.

Гранични премини

До 1998 година Република Македонија имаше ограничени инвестиции за изградба на нови или подобрување на постоечките гранични премини. Во 1996 година Република Македонија и ЕУ ја потпишаа повеќегодишната национална PHARE програма со која беа опфатени двата гранични премина на границата со Република Грција – Мецитлија и Богородица. И двата гранични премина беа дел од Програмата за прекугранична соработка меѓу Република Грција и Република Македонија. Проектите се завршени до крајот на 2000 година. Исто така неодамна заврши изградбата на терминалот за тешки товарни возила на граничниот премин Блаце, изграден со финансиска поддршка на Европската унија.



Приоритетни цели, инструменти и политики

Главната цел на политиката во однос на транспортната инфраструктура е овозможување сигурни и ефикасни транспортни услуги кои ќе гарантираат безбедност на сите учесници во сообраќајот, рационално користење на енергијата, поттикнување на регионалниот развој и заштита на животната средина. Главна стратешка насока претставува реализирањето на институционални реформи во областа на патната инфраструктура, железницата и цивилната воздушна пловидба.

Големите инвестициони потреби се резултат на нерамнотежата помеѓу понудата и побарувачката за инфраструктура во најголемиот дел транспортни под-сектори. Кај под-секторите со значајни нови потреби се потребни инвестиции во нови капацитети. Меѓутоа, во оние под-сектори каде постојната инфраструктура е соодветна, новите инвестиции во најголем дел ќе бидат насочени кон подобрување на квалитетот на услугите, покачување на безбедносните стандарди и разрешување на проблемите поврзани со животната средина.

Реформа во патната област – Со заем од Европската банка за обнова и развој се подготвува Студија за развивање на среднорочна стратегија за патната инфраструктура. Како дел од македонската Програма за јавни инвестиции се предвидени следните патни правци: (1) Е-75, делницата Демир Капија – Удово; (2) М-5, Битола – Мечитлија, што е дел од европскиот Коридор X; (3) Табановце – Куманово, што е, исто така, дел од Коридорот 10; (4) Удово – Смоквица; (5) изградба на патишта со по две ленти за секој правец за оние делници од Коридорот 8 чија изградба, сè уште, не е започната; (6) Обиколен пат околу Скопје, Фаза I и II.

Реформи во областа на цивилната воздушна пловидба – дел од постојната Управа за цивилна воздушна пловидба ќе се трансформира во акционерско друштво за контрола на воздушниот сообраќај кое ќе биде во сопственост на државата; ќе се формира претпријатие за воздухопловни услуги кое ќе работи во согласност со ICAO и EUROCONTROL. Се предвидува проширување и реконструкција на аеродромот во Скопје. Според планот, постојната површина на терминалот треба да биде проширена од постојните 5.000м² на повеќе од 11.500м², бројот на шалтери треба да се удвои, да се инсталира нова постројка за сортирање на багажот, да се реконструираат постојните чекални за поаѓање и пристигнување, да се прошират постојните зони за царинска и пасошка контрола и да се зголемат постојните капацитети за паркинг. Вкупните средства потребни за реализација на горенаведеното изнесуваат 21.23 милиони евра.

Реформи на железницата – во однос на трансформацијата на МЖ е избран модел по кој таа ќе се изврши. Се предвидува постојното ЈП да се трансформира со поделба на два дела: Инфраструктура- ЈП во државна сопственост и Транспорт-Акционерско друштво во приватна сопственост. Покрај поделбата, во планот за трансформација се предвидува да се изврши финансиска реорганизација на двете друштва, да се намали бројот на вработените, да се одделат сите несуштински дејности, да се дефинира финансирањето на инфраструктурата и обврските на Владата како нејзин сопственик и да се дефинира евентуалното владино субвенционирање во железничкиот патен сообраќај.

За таа цел е подготвен нов Закон за железници во кој се вградени директивите на Европската унија, а ќе се пристапи кон подготовка и на Закон за безбедност во железничкиот сообраќај, од кои ќе произлезат подзаконски акти и прописи кој ја регулираат оваа материја.

Гранични премини - Програмата на Владата за периодот до 2005 година ги вклучува следниве проекти: граничниот премин Кафасан (изградба на инфраструктура); граничен премин



Стар Дојран (подобрување на функционирањето и изградба на царински контролен терминал за возила); граничен премин Ново Село (подобрување на работните услови); граничен премин блице (подобрување на снабдувањето со електрична енергија); граничен премин Медитлија (изградба на инфраструктура).

3.6.7. Транспорт

Приоритетни цели, инструменти и политика

На ниво на одделните транспортни под-сектори, дефинирани се следните цели:

- Патен сообраќај; (1) подобрување на меѓународната конкурентност на патниот сообраќај, за да може ефективно да се справи со странската конкуренција, (2) подобрување на безбедноста на патниот сообраќај, (3) оптимално можно намалување на штетните влијание на патниот сообраќај врз животната средина;
- Железнички сообраќај; (1) зајакнување на меѓународната конкурентна положба на железницата;
- Воздушен сообраќај; (1) интеграција на Република Македонија во единствениот авио-пазар и (2) ефективно регулирање на обезбедувањето услуги во воздушниот сообраќај.

Од аспект на хармонизацијата со законодавството на ЕУ, целите на поединечните подсектори се:

- Патен сообраќај - да се заврши хармонизацијата на законодавството со одредбите на внатрешниот пазар за патниот сообраќај, особено во оние области кои го регулираат пристапот на пазарот и професијата, како и социјална и фискална хармонизација, и континуирано унапредување на постоечката легислатива со која се дефинираат техничките прописи и стандарди;
- Железнички сообраќај - континуирано унапредување на постојната легислатива;
- Воздушен сообраќај - усвојување на нова легислатива за воздушниот сообраќај, компатибилна со онаа на ЕУ и започнување со имплементација на сите административни, технички и други прописи во оваа сфера.

Комерцијалниот пристап кон обезбедувањето транспортни услуги е заеднички именител на сите мерки кои треба да се преземат во Република Македонија, со цел да се зголеми меѓународната конкурентност на транспортниот сектор. Комерцијализацијата на транспортните услуги се однесува на сите реформи со кои се стимулира деловниот приод на овие претпријатија.

Реформите насочени кон промовирање поголема ефикасност и подобрување на услугите од страна на обезбедувачите на транспортни услуги вклучуваат мерки во поголем број области. Една од оние најважните е и транспортната тарифа и политиката на цени. Како општо правило, цените на транспортните услуги треба да се дефинираат на ниво кое ќе ги одрази сите трошоци, како внатрешни така и надворешни. Ова општо правило има различни импликации врз цените во различните транспортни под-сектори. Со цел интернализирање на екстерналиите во патниот транспорт, вклучувајќи ги и трошоците на загадување на воздухот и загушување на сообраќајот, објективно е да дојде до значителен пораст на давачките во овој сегмент на транспортот.

Со цел спроведување на политиката корисници да ги плаќаат трошоците на екстерналиите, во следниот среднорочен период континуирано ќе се зголемуваат и другите транспортни давачки поврзани со користењето на патиштата, а особено патарините. Ќе се создаваат услови цените на железничките услуги да се формираат на ниво коешто би го



стимулирало префрлањето на товарниот сообраќај од патиштата на железницата, особено кај транзитниот сообраќај.

Покачувањето на цените за транспортните услуги ќе треба да биде следено и со соодветни мерки за намалување на негативниот ефект што покачувањето на тарифите ќе го има врз чувствителните сегменти на населението. Традиционалниот систем на индиректно субвенционирање преку ниски цени ќе треба да се замени со систем каде субвенциите ќе дојдат директно од средствата на Буџетот наменети за социјална сигурност. Ваквите субвенции ќе им се доделуваат на корисниците врз основа на јасно дефинирани правила, а секаде каде тоа е можно истите постепено ќе се укинуваат.

3.6.8. Телекомуникации

Сегашна состојба

На пазарот за фиксни говорни телефонски услуги во Република Македонија постои единствен оператор, (АД “Македонски телекомуникации” - МТ), кој во декември 2000 година е приватизиран со 51% странски капитал. МТ има ексклузивни права да обезбедува фиксни говорни телефонски услуги, телеграфски услуги, телекс услуги, телефонски услуги преку јавни говорници и услуги на изнајмени линии, како и да гради, поседува и да работи со фиксни јавни телекомуникациски мрежи, кои завршуваат на 31 декември 2004 година,.

Имајќи го предвид значењето на телекомуникациите за унапредување на целокупниот економски и општествен развој, Република Македонија во изминатиот период изгради телекомуникациска мрежа во современа дигитална технологија и презема активности за нејзино натамошно осовременување, како основен предуслов за идната конвергенција на телекомуникациите, информатичките технологии и радиодифузијата.

Основната телекомуникациска мрежа е изградена во СДХ технологија со брзини од 622 Mbit/s и со 99% дигитализација на преносната и комутациската мрежа. Мошне значаен фактор во унапредувањето на телекомуникациите е глобалната и регионалната соработка на планот на поврзувањето на мрежите и телекомуникациската инфраструктура, а како пример за тоа е Транс-Балканската телекомуникациска линија (ТБЛ) изградена преку регионална соработка, како дел од Коридорот 8, помеѓу Турција, Бугарија, Македонија, Албанија и Италија. Преку оваа телекомуникациска линија е овозможено поврзување на мрежите од земјите на Блиски и Среден Исток преку земјите од Западен Балкан со Европските земји.

Постојната телекомуникациска инфраструктура во Република Македонија, со состојба крај на 2003 година, опфаќа околу 800.000 линии во PSTN мрежата од кои 35.000 се ISDN претплатнички канали.

Во мобилната телефонија егзистираат два оператора, кои имаат вкупно околу 600.000 претплатници. Интернет услугите се целосно либерализирани со околу 10 интернет сервис провајдери, а со пристап преку јавната комутирана мрежа и преку изнајмени водови. Моментално во Република Македонија има околу 60.000 интернет корисници, односно со густина од 3%. Вкупно во Републиката се инсталирани 2100 телефонски говорници со чип картички што претставува густина од 1,05 говорници на 1000 жители.

Со цел за подобрување и проширување на телекомуникациските услуги, Република Македонија во последните 10 години, во континуитет, презема активности за унапредување на телекомуникацискиот сектор. Со донесување на Законот за телекомуникации во 1998 година, кој



е изработен согласно барањата на ЕУ за реформи во телекомуникацискиот сектор, беа поставени основите за почеток на приватизација на МТ и воведување на ограничена конкуренција на пазарот на телекомуникациските услуги. Во таа насока, Владата на РМ на крајот на 2000 година изврши приватизација на МТ со 51% од капиталот, а кон крајот на 2001 година воведо и конкуренција во мобилната телефонија преку избор на втор мобилен оператор.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Процесот на либерализација и воведување на конкуренција во телекомуникацискиот пазар ќе биде приоритет од првостепено значење и во наредниот период. Во таа насока, како клучен фактор е завршувањето на постојните ексклузивни права на МТ до крајот на 2004 година и донесување на нова законска регулатива, во согласност со Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Во телекомуникациската инфраструктура ќе се воведат нови технологии и услуги, базирани на GPRS во мобилната телефонија, како и ADSL и IP во фиксната телефонија и други технологии и услуги поврзани со третата генерација. Исто така и обезбедувањето на пристап до минимален пакет од говорни телефонски услуги, како и обезбедувањето на универзалната услуга во целата земја ќе остане на листата на приоритети. Поставувањето на основите на идното информатичко општество ќе биде во фокусот преку конвергенција на телекомуникациите, информатичките технологии и радиодифузијата.

И покрај ограничениот пазар во Република Македонија, се цени дека воведувањето на трет мобилен оператор ќе има позитивни ефекти преку поголема понуда, повисок квалитет на услугите и пониски цени што, во крајна линија, позитивно ќе се одрази и врз економијата во државата.

Со завршување на ексклузивните права на АД “Македонски Телекомуникации” на 31.12.2004 година, кои се регулирани со Договорот за концесија и Актот на обврзување во Република Македонија, се отвора можност за либерализација и воведување на конкуренција во фиксната телефонија.

Ваквите нови услови налагаат потреба од соодветно законско уредување на оваа област која ќе биде во духот на Европските стандарди и законодавство.

Со новиот Закон за телекомуникации, кој ќе биде хармонизиран со Регулативите и Директивите на Европската унија, ќе се овозможи либерализација и конкуренција во сите делови на телекомуникациите вклучувајќи ја и фиксната телефонија и инфраструктурата, ќе се укинат сите монополи, ќе се создадат услови за влез на странски инвестиции и појавување на нови телекомуникациски оператори со што корисниците ќе имаат избор на широка понуда на телекомуникациски услуги со конкурентни цени.

3.6.9. Енергетика

Сегашна состојба

Електрична енергија. Во моментот Македонија има инсталиран капацитет за производство на електрична енергија од 1.444 MW, од кој 30% е хидро енергија. Термоелектраната Битола која работи на лигнит покрива околу 70% од вкупното производство на струја. На дистрибутивната мрежа поврзани се 600.000 потрошувачи, а околу 17% од



електричната енергија се испорачува на големите индустриски потрошувачи. Во 2002 година потребите се задоволуваа со дополнителен увоз кој не изнесуваше повеќе од 15%. Преносниот систем е поврзан со системите на Грција и Србија на 400 kV напонско ниво.

Вертикално интегрираното државно претпријатие за производство на електрична енергија АД Електростопанство на Македонија (ЕСМ) обезбедува целосно производство, пренос, дистрибуција и снабдување со електрична енергија, увоз и транзит, како и одржување стабилност на системот. Процесот за негово реструктурирање и можно приватизирање во иднина е започнат уште во почетокот на 2001 година, кога Владата има ангажирано независен консултант за да ги обработува и да ги предлага соодветните решенија. До сега главните активности во оваа област се насочени кон утврдување на состојбата во друштвото од комерцијално-финансиски, технички и енергетски аспект, дефинирање на моделот на пазарот на електрична енергија и моделот и планот за реструктурирање на друштвото. Во текот на 2004 година ќе се изврши одвојување на преносот од производството и дистрибуцијата и подготовки за одвојување на производството и дистрибуцијата во 2005 година. Во 2005-та година ќе се дефинира моделот за приватизацијата и ќе започне приватизацијата на одредени делови од АД “Електростопанство на Македонија”, во соработка со Европската банка за обнова и развој (EBRD).

Инфраструктурни проекти кои се во напредната фаза на подготовка се новите поврзувања со Бугарија и Грција, а во производството се предвидува изградбата на хидроелектраната на реката Треска, ревитализација на производствените блокови и активирање на нови наоѓалишта на јаглен во РЕК Битола, реструктурирањето на ТЕ “Неготино” на јаглен од јамски коп во нејзината околина, термоелектраната за производство на електрична и топлинска енергија во Скопје која ќе работи на природен гас и интензивирање на подготовките за изградба на хидроелектрана “Бошков мост” и “Чебрин” во наредните години.

Фосилни горива. Природниот гас доаѓа од Русија преку 100 км долг гасовод кој влегува од Бугарија. Со пазарот на природен гас и нафта доминираат приватни монополи. Гасот се користи во обем од околу 100 милиони кубни метри годишно и тоа само за индустриски цели. Системот има гасоводен капацитет од 800 милиони кубни метри годишно, но истиот се користи најмногу со 15% од неговиот капацитет, снабдувајќи ја индустријата во северноисточниот дел на државата и Скопје. Домаќинствата, сè уште, не се приклучени на гасоводниот систем и покрај тоа што во Студијата изработена со поддршка на PHARE програмата се предлага систем за дистрибуција во градот Скопје кој би опслужувал околу 50 илјади домаќинства. Покрај изградбата на обрач за снабдување со индустриски гас околу градот Скопје, промовирани се неколку пилот проекти за гасификација на одредени урбанизирани населби. Во 2003 година е постигнат договор за заедничко вложување во гасна постројка за производство на електрична и топлинска енергија, за која се планира да се ангажира странски инвеститор.

Во 2002 година е изграден нафтовод од пристаништето во Солун до Скопје. Македонската Влада има утврдено посебна методологија за одредување на цената на нафтените деривати врз основа на цените на светскиот пазар. Методологијата за утврдување на цените на енергентите сега е во надлежност на Регулаторната комисија за енергетика. Не постојат законски пречки за влез на странски компании за дистрибуција на нафта.

Топлификација АД - Скопје е единствена компанија за производство на топлинска енергија во Република Македонија. Таа снабдува околу 25% од греењето потребно за градот. Мрежата за пренос на топлина е сопственост на државата, а дозволите за пренос ги издава Регулаторната комисија за енергетика. Постои правна рамка за влегување на независни производители на пазарот на енергија за греење.



Македонија има одреден број на геотермални локации каде се појавува топла вода. Нивното искористување е локално и ограничено. Најголемите локални геотермални системи кои работата се наоѓаат во источниот дел од земјата во Кочани и Струмица. Во случајот на Кочани, крајната употреба е за загревање на оранжериите, дел од јавните згради и индустриските капацитети.

Се проценува дека целокупниот хидро потенцијал на Република Македонија е еднаков на сегашното ниво на потрошувачка на електрична енергија од околу 6000 Gwh. Најсеопфатниот проект за развој на хидро електричната енергија е Интегрираниот план за развој за Долината на реката Вардар, кој може да додаде дополнителен капацитет од 900 MW.

Пазари на енергија. Се работи на владина стратегија за енергетиката, а за раководење со овој сектор е надлежно Министерството за економија.

Македонското собрание во јуни 2003 има формирано Регулаторна комисија за енергетиката како самостојно тело. Главните задачи на оваа Комисија се: структурирање и утврдување на цените на со закон утврдените видови енергија и услуги во секторот за енергетика; регулирање на услугите и условите за пристап до јавната енергетска инфраструктура; издавање на лиценци; итн.

Улогата на национална власт за енергетика ќе ја врши Министерството за економија. Во моментот постои иницијатива за основање на Агенција за енергетика која на Владата и на институциите на локалната самоуправа ќе им дава професионална и техничка помош при проценување, подготвување и реализација на енергетската политика, одржливото снабдување со енергија, искористувањето на обновливите извори на енергија и енергетската ефикасност, како и подготовка и координирање на инвестициони проекти од јавен интерес.

Реформите на пазарот на енергија во Република Македонија се спроведуваат согласно условите и принципите утврдени во Директивите за електрична енергија и гас на ЕУ и Атинскиот меморандум за регионален пазар на енергија во ЈИЕ. За таа цел, се изработи Акционен план за преобразба на пазарот на електрична енергија во Република Македонија, во кој се определени сите активности и обврски во законодавната, административната, финансиската, образовната и економската сфера за формирање и одржливо функционирање на отворен пазар на електрична енергија, моќност и услуги во електроенергетиката на Република Македонија и негов континуиран развој во насока на интеграција во регионалниот пазар на електрична енергија на ЈИЕ, како етапа кон потполна интеграција во Внатрешниот пазар на енергија на ЕУ.

Пазарот на гас, засега помалку развиен, соодветно ќе го следи пазарот на електрична енергија. Новото законодавство во процесот на негова хармонизација ќе ги следи соодветните директиви на ЕУ. Република Македонија е потписничка на Атинскиот меморандум и учествува во формирањето на Регионалниот пазар на електрична енергија во ЈИЕ. Се очекува новиот Меморандум да ги унапреди и да изврши поголем притисок врз овие процеси.

Законодавството за енергетскиот сектор во Македонија се базира врз Законот за енергетика и Законот за јавни претпријатија. Енергетскиот биланс, кој се следи на годишна основа согласно условите од Законот за енергетика, обично зависи од увоз на околу 40%. Македонија го има ратификувано Договорот за Енергетската повелба.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Краткорочни: надградба на физичката инфраструктура



Во врска со надградбата на инфраструктурата за поврзување и пренос, во тек се следните проекти:

1. Поврзување на далновод од 400 KV од Штип - Радомир, Бугарија. Добиен е заем од околу 40 милиони евра од ЕБРД. Според планот треба да се заврши до крајот на 2006 година.
2. Поврзување на 400 KV врска меѓу Битола и Лерин (Флорина, Грција); АД ЕСМ планира да ги обезбеди потребните 4.5 милиони евра (за македонскиот дел од далноводот), со што далноводот ќе се заврши во 2005 година.

Во врска со производните капацитети, во тек се следните активности:

1. Изградбата на постројка за добивање на термоелектрична енергија и топлина од природен гас за Скопје (околу 190 MW електрична и 150 MW топлинска енергија) претставува проект од најголем интерес и има високи потенцијални комерцијални ефекти. Ќе се користи техничка помош од Светската банка за подготвување на физибилити студија и подготвување на потребната тендерска документација за стратешкиот инвеститор.
2. Во подготвка е проект за зголемување на можностите за експлоатација на ресурсите на лигнит, со цел да се продолжи животниот век на термоелектраната Битола (кој сега е ограничен на период од 7 до 10 години).
3. Започна да се гради ХЕ Матка II (Св. Петка) поради нејзината улога во системот и ефикасноста на користењето на водите на реката Треска. Во тек се активности за изнаоѓање поволни извори за затворање на финансиската конструкција.

Дистрибутивна мрежа

1. Имајќи го предвид постојниот недоволен степен на развој, нееднаквата или преголемата оптовареност и релативно скапото одржување, што претставува извор на значителни загуби, надградбата на дистрибутивната мрежа е еден од приоритетите во индустријата за електрична енергија. Во оваа област има проекти кои се реализираат финансирани од страна на Владите на Норвешка и Швајцарија за замена на некои од старите трансформатори со нова технологија и вградување на мерни инструменти и кондензаторски батерии. Светската банка исто така е заинтересирана да пружи техничка помош за да се намалат загубите во дистрибутивната мрежа.

Подобрување на институционалната поставеност

Со цел да се утврди политиката на цени и да се обезбеди поголема транспарентност во енергетскиот сектор, во македонскиот Закон за енергетика ќе се инкорпорираат Директивите 2003/54/ES и 2003/55/ES од 26.02.2003 година во врска со формирање на национални административни тела во секторот за енергетика.

Конкуренцијата со којашто ќе се соочи енергетскиот сектор во следниот период со воведување на независни производители на електрична енергија, ќе се регулира со одлуки за инвестициони концесии и спогодби за лиценцирање, при што ќе се обезбеди недискриминаторски пристап до преносната мрежа на трети страни (доколку се исполнат техничките и другите барања).



Среднорочни

Постојат три стратешки елементи: (1) од сите држави членки на Европската унија се бара да ги отворат своите национални енергетски сектори за најмалку 30% по 2004 година, за да го исполнат бараното ниво на Европската унија; (2) претпоставеното ниво на индустриски развој во Република Македонија ќе бара годишно зголемување во снабдувањето со енергија од 3%, што приближно изнесува количина што ја произведува хидроелектраната Козјак; (3) природниот гас е извор на енергија на 21-от век и мора да се даде поддршка за изградба на соодветни инфраструктурни капацитети.

Водата и покрај тоа што обезбедува 16% од домашното снабдување со енергија, не може да се смета како извор за иднината. Изградените брани имаат повеќекратна цел (еколошка, регулирање на реките, обезбедување вода за пиење, наводнување и рибарство). Со оглед дека изградбата на хидроелектрани бара долгорочно вложување, секоја идна инвестициона активност ќе се заснова врз концесии или ВОТ-проекти.

Јагленот е енергетски извор кој треба да се чува како ресурс. Треба да се резервира околу една третина од домашните потреби на среднорочна основа. Природниот гас претставува оптимално решение за проблемите околу недоволните домашни ресурси. Постојат неколку аспекти кои го прават природниот гас супериорен како енергетски извор во однос на другите извори на енергија, како што се ниската цена и еколошкиот ефект од неговото користење.

Подобрувањето на енергетската ефикасност, како и поголемо вклучување на обновливите видови енергија во енергетската потрошувачка се важни за енергетиката на државата, за сигурноста и економичноста во снабдувањето на потрошувачите со енергија, како и за создавање на услови за одржлив енергетски развој во државата во рамките на одржливиот енергетскиот развој во регионот и пошироко.

3.6.10. Систем за социјална заштита и осигурување

Сегашна состојба

Република Македонија има систем на социјална заштита според кој, до одреден степен, се покриваат повеќе социјални ризици. Системот се состои од два дела: (1) социјална заштита, што претставува активност насочена кон ублажување на сиромаштијата преку парични додатоци за социјално загрозените лица и (2) социјално осигурување, кое се базира врз начелата за осигурувањето.

Социјална заштита

Во системот на социјална заштита, за кој основна рамка претставува Законот за социјална заштита, се утврдени следните неколку видови на парична помош:

- (1) Постојана парична помош, која е наменета за лицата кои се неспособни за работа и кои се материјално необезбедени.



- (2) Социјална парична помош, која е наменета за домаќинствата чии членови се работно способни, но сепак се материјално необезбедени. Во структурата на оваа категорија корисници 93% од носителите на правото на помошта се невработени, а другите корисници припаѓаат на категоријата вработени кои не примиле плата подолго од 3 месеци, потоа пензионери со ниски пензиски примања, како и земјоделци. Со овој вид на помош се опфатени околу 62.000 домаќинства, што претставува околу 12% од вкупниот број домаќинства во државата,
- (3) Паричен надомест за помош и нега, што претставува социјално право кое го користат граѓани со над 26 годишна возраст кои не се во состојба да ги извршуваат основните физиолошки потреби без помош од друго лице. Овие парични надоместоци се исплаќаат континуирано и навремено секој месец сè додека корисниците ги исполнуваат пропишаните услови.
- (4) Еднократната парична помош, што претставува повремени парична помош чија исплата се поврзува со настанување на соодветен социјален ризик.

По однос на користењето на одделните видови социјална помош треба да се истакне дека е извршена ревизија на социјалните давања преку преиспитување на критериумите и процедурите за нивна реализација. Со тоа е постигнато подобро таргетирање на корисниците на помошта, односно е извршена поправедна распределба и насочување на помошта кон најсиромашните категории од населението.

Покрај одделните парични видови социјална помош, социјалната заштита на социјално загрозеното население во Република Македонија се обезбедува и преку различни форми на институционална заштита (преку установи за згрижување), како и преку вонинституционална заштита (дневни центри, згрижувачки семејства и сл.). За сите права од социјална заштита решаваат јавните установи - Центри за социјална работа, кои се организирани на територијален принцип.

Во текот на 2003 година се започнати интензивни активности за спроведување на реформите во областа на секторот на социјална заштита, пред сè преку воведување на плурализам во социјалната заштита преку примена на повеќе модели на партнерство меѓу јавниот и приватниот сектор и јавниот и невладиниот сектор. Исто така, во рамките на преземените реформи направени се измени и дополнувања на Законот за социјална заштита, кои се во насока на натамошна (1) *деинституционализација*, што се постигнува преку проширување на видовите на дневни центри за социјално исклучените лица (улични деца, бездомници, жртви на семејно насилство, лица кои употребуваат алкохол, дроги и сл.); и (2) *децентрализација*, што се постигнува преку пренесување на основачките права на домовите за стари лица и дневните центри на локално ниво, како и преку создавање на услови секоја од локалните заедници да развива такви облици на институционална и вонинституционална заштита кои се приоритетни за нејзините граѓани. Преземените реформски зафати во социјалната сфера имаат две цели: - усовршување на начинот на испорачување на социјалните услуги; и подобрување на нивниот квалитет.

Социјално осигурување

Социјалниот проблем на невработените се решава преку *осигурување во случај на невработеност*. Оваа шема на осигурување е воспоставена со Законот за вработување и



осигурување при невработеност, а се спроведува преку заводите за вработување. Според шемата, само невработените лица кои предходно биле вработени имаат право на паричен надомес при невработеност, а го примаат тој надоместок доколку нивниот работодавец ги платил придонесите во Фондот за вработување. Според последната верзија, максималното времетраење на додатокот за невработеност изнесува 14 месеци за оние кои се осигурани над 15 години, изземајќи ги оние кои станале невработени на возраст од 55 години или повеќе, кои имаат право на додаток за невработување додека не се пензионираат или не најдат работа пред пензионирањето. Висината на паричниот надоместок изнесува 50% од едногодишниот просек на нето платата на корисникот во случај кога времетраењето на исплатата е покус од една година и 40% во случај времетраењето да е над една година. Исто така, додатокот за невработеност го опфаќа и здравственото осигурување и инвалидската и старосната пензија.

Пензиски систем. Република Македонија го усвои Законот за пензиско и инвалидско осигурување во јануари 1994 година. Сегашниот пензиски систем претставува задолжителен универзален режим “плаќај додека работиш” (PAYG), со кој управува државниот пензиски фонд. Пензиските права се утврдуваат според една формула на собирање, која се заснова врз задолжителна возраст за пензионирање, години на работен стаж и однос на замена на плата спрема заработени плати. Пензиите се индексираат според движењето на индексот на трошоците на живот и движењето на просечно исплатената плата за сите вработени во Република Македонија. Пензиските бенефиции ја опфаќаат староста и инвалидитетот, секоја од нив врз основа на посебна формула. Режимот е универзален, со исклучок на посебните режими за минималните пензии за земјоделците и воените пензии.

Сегашниот пензиски закон има воведено делумна и постојана рационализација на PAYG системот, со цел да го запре покачувањето на пензиските дефицити предизвикани поради стареењето на населението и пропаѓањето на голем број корисници како резултат на системската трансформација. Поголемиот дел од опаѓањето на односот помеѓу оние кои придонесуваат во фондот и пензионерите се должи на губењето на корисниците кои плаќаат придонеси како резултат на зголемување на официјалната невработеност и емигрирање на работната сила, додека пак стареењето на населението го објаснува постепеното зголемување на бројот на пензионери. Во 1994 година стапката на придонес на бруто платите е зголемена од 18% на 20%, годините за пензионирање постепено се зголемуваат на 63 за мажи и 60 за жени.

И покрај тоа што македонскиот PAYG пензиски систем делумно бил рационализиран со Законот од 1994 година, постои итна потреба од фундаментална реформа. Постојниот систем, доколку остане непроменет, ќе се соочи со уште поголем финансиски шокови и на крајот ќе ги остави носителите на политиката без друг избор освен да прават драстични намалувања на бенефициите. Во 2000 година е воспоставен нов пензиски систем кој ја рационализира постојната PAYG шема, преку воведување на силни но правични мерки за контрола на трошоците и воведување на нови два столба - задолжително капитално-финансирано пензиско осигурување (или втор столб) и доброволно капитално-финансирано пензиско осигурување (или трет столб), што ќе се финансираат со капитални средства.

Здравствена заштита. Во изминатиот период е остварен интензивен развој на здравствената дејност. Со мрежата на здравствени организации и нивните организациони единици, кои пружаат примарна, специјалистичко-консултативна, фармацевтска и болничка здравствена заштита, се покриени сите подрачја во Република Македонија, со што се создадени услови за најширока достапност на здравствената заштита и задоволување на најголем број здравствени потреби на населението.

Од 1995 година беше воведена законска можност за избор на матичен лекар кој ги обезбедува следните услуги: општи медицински услуги, препишување на лекови, издавање на



упати за специјалистички и болнички служби и др. Бројот на жители на еден доктор на медицина изнесува 455.2, или 2.25 на 1.000, што е помалку од западноевропските земји каде што овој број се движи во просек 3,5 на 1.000 жители.

Во Република Македонија постојат јавни (државни) и приватни здравствени институции, кои најмногу вршат примарна здравствена заштита - 518 регистрирани приватни здравствени организации со 641 вработен лекар. Постојат и повеќе од 400 приватни аптеки. Носител на превентивната здравствена заштита е Републичкиот завод за здравствена заштита и 10 регионални заводи за здравствена заштита.

Еден од најголемите проблеми со кои се соочува здравството во Република Македонија е недостигот на средства, заради што постои состојба на руирана и амортизирана медицинска опрема, чија амортизираноста е околу 80% и чијашто функција се обезбедува со чести поправки. Обновувањето на медицинската опрема, главно, се врши преку донации и хуманитарна помош. Иако подолго време се работи на проблемот на рационализација на здравствениот систем, не се остварени очекувањата за рационализација на мрежата на здравствените организации и рационализација на потрошувачката во здравството.

И во областа на здравството се остварува меѓународната соработка. Од најголемо значење е соработката со Светската здравствена организација и UNICEF. Во рамките на иницијативата за социјална кохезија на Пактот за стабилност во доменот на здравството се развиваат следниве проекти: унапредување на кадровскиот капацитет во јавното здравје, унапредување на надзорот и контролата на заразните болести, унапредување на менталното здравје, зајакнување на службите за здравствена безбедност на храната. Исто така, се развиваат континуирани односи со телата во доменот на здравството во Советот на Европа, а се остварува и билатерална меѓународна соработка.

Состојбата со основните закони кои ја регулираат областа на здравствената заштита е следнава:

1. Во постапка се измените на Законот за здравствената заштита. Целта на донесувањето на законот е да се обезбедат претпоставки за подигнување на нивото на компетентноста и стручноста на лекарите, стоматолозите и дипломираните фармацевти со воспоставување на процесот на лиценцирање и обновување на лиценците на секои седум (7) години. При тоа, ќе се обезбеди процес на акредитација на институциите кои се вклучени во постапките за стручно усовршување, со цел да се обезбедат неопходните претпоставки за подигање на нивото на знаењето и вештините. На овој начин ќе се обезбеди граѓаните на Република Македонија да добијат поквалитетни здравствени услуги. Со вклучувањето на преставници на локалната самоуправа во управните одбори на јавните здравствени организации од примарната здравствена заштита и давањето можност под закуп да се даваат организационите единици во кои се врши фармацевтска дејност се врши децентрализација и во овој сектор.
2. Во 2002 година е донесен новиот Закон за безбедност на храната и предметите и материјалите што доаѓаат во контакт со храната, со што Република Македонија одговори на стандардите на ЕУ и СТО и создаде правна основа за апроксимација на законодавството побргу од предвидените рокови. Во текот на 2004 година е предвидено донесување и на подзаконските акти со кои се регулира оваа материја.
3. Се донесе Закон за заштита од јонизирачко зрачење и радијациона сигурност со кој се уреди системот на контрола на сите извори на јонизирачко зрачење, како и заштита на населението и околината од изложеност или потенцијална изложеност на јонизирачко



зрачење. Со Законот е основана Дирекција за радијациона сигурност која, се уште, не започнала со работа.

4. Донесен е Законот за прекурсори. Со овој закон се уредува системот за следење и контрола на производството и прометот на прекурсори, а за да се спречи злоупотребата на прекурсори за нелегално производство на опојни дроги и психотропни супстанции, заради заштита на животот и здравјето на луѓето и заштита на животната средина од нивното штетно влијание.

Здравствено осигурување. Во рамките на проектот за транзиција на здравствениот сектор, во соработка со Светската банка, во март 2000 година беше донесен нов Закон за здравственото осигурување, со кој на нов начин е уреден системот на здравственото осигурување. По неговото донесување Министерството за здравство, во тесна соработка со Фондот за здравствено осигурување на Македонија, се подготвени и донесени подзаконски акти со кои поблиску се уредени повеќе прашања од областа на здравственото осигурување. Со Законот е создадена можност за задолжително здравствено осигурување за сите граѓани во Република Македонија, со право на користење на сите права од основниот пакет на здравствени услуги, но и обврската за плаќање на придонес за задолжително здравствено осигурување.

Следејќи го спроведувањето на системот на здравственото осигурување во практиката, се констатира дека, тој систем главно функционира, со одредени проблеми, пропусти и недоследности.

Доминантен извор на приходи во здравственото осигурување претставува основниот извор на приходи - придонесот за здравствено осигурување, кој обезбедува 98% до 99% од вкупните приходи на Фондот. Иако од година во година приходите од придонесот за здравствено осигурување номинално се зголемува, средствата од придонесот недоволно се прибираат и не се доволни за покривање на, врз повеќе основи, зголемените расходи за здравствена заштита. Од друга страна, потребните средства на здравствените организации за обезбедување на здравствени услуги сè повеќе растат. Поради недостиг на средства во здравствените организации се намалени стандардите при обезбедувањето на здравствените услуги, присутно е недоволно снабдување на здравствените организации со лекови, имплантанти, помошни медицински материјали.

За да се надминат ваквите состојби во ФЗОМ, веќе се подготвени или се подготвуваат јавни огласи за јавни набавки за сите поголеми потреби на здравствените организации, но не со цел да се вршат централни набавки на ниво на Фондот, туку да се утврдат вистинските потреби на здравствените организации и да се утврдат најниските тендерски цени по кои здравствените организации сами ќе вршат набавки според нивните потреби. Фондот ќе има обврска да обезбеди доволно средства за покривање на набавените лекови, имплантанти и други медицински материјали. Со тоа Фондот треба да ја напушти практиката за централно и сомнително снабдување и дистрибуција во име и за потребите на здравствените организации.

Во текот на 2003 година ФЗОМ, во соработка со Министерството за здравство, подготви и донесе нов Правилник за начинот на плаќањето на здравствените услуги на здравствените организации со кој се предвидува задолжително склучување на договор со секоја здравствена организација со кој ќе се уредат сите меѓусебни односи, видовите и обемот на здравствените услуги што треба да ги вршат како и начинот и висината на средствата кои Фондот ќе биде должен да ги обезбеди извршените здравствени услуги, вклучувајќи ги и средствата потребни за материјална потрошувачка. Со тоа ќе се напушти досегашното стихијно финансирање и развој на здравствената дејност.



Во Министерството за здравство, во здравствените организации и во Фондот се во тек активности за утврдување на технолошки и економски вишок на вработени во здравството и во Фондот, врз основа на објективни критериуми и мерила, по што ќе следи намалување на превработеноста.

Значително олеснување на финансиската состојба во Фондот за здравствено осигурување се очекува и со измените на Законот за здравствената заштита со кој се предлага приватизација на јавните аптеки и со издавањето под закуп на преостанатите аптеки и на стоматолошките ординации во кои се врши примарна стоматолошка заштита.

Државниот санитарен и здравствен инспекторат, во рамките на своите надлежности и овластувања согласно Законот за санитарна и здравствена инспекција, врши надзор за сузбивање и превенција на заразни болести, обезбедување на безбедна храна и вода за пиење, врз производството и прометот со отрови, опојни дроги и опасни материи, врз спроведувањето на мерки за заштита од јонизирачко зрачење и спроведувањето на Законот за здравствена заштита.

Во доменот на работењето на Бирото за лекови, снабденоста со лекови во Република Македонија се одвива без поголеми пречки. На производителите редовно им е овозможен увоз на суровини за континуирано производство, а на увозниците на лекови дозволите им се издаваат по утврдена процедура. Повремено се појавува проблем во делот на монополот за одредени лекови, кој се надминува со интервентен увоз на дефицитарните лекови.

Според документот Меморандум за економски и финансиска политика од април 2003, општите расходи на Владата во 2003 се намалуваат на 35.7% од БДП, меѓу другото, преку укинување на големите покачувања на детскиот додаток и намалување на трансферите од централниот владин буџет во Фондот за здравство. Во врска со буџетските трошоци за Фондот за пензиско и инвалидско осигурување е предвидено зголемување во 2004 година, заради потребата од усогласување на пензиите со проектираното зголемување на платите и плаќањето на некои законски обврски, а од 2005 година натаму зголемувањето на планираните буџетски трошоци за Фондот за пензиско и инвалидско осигурување ќе се однесува на реформата на пензискиот систем со воведување на вториот задолжителен пензиски столб.

Според Фискалната стратегија на Република Македонија 2004-2006 на Министерството за финансии е предвидено евопбуџетските средства, како што се Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување, да го задржат постојниот начин на финансирање без измени во стапките и придонесите што претставуваат извор на нивен приход. Исто така, вонбуџетските фондови ќе се финансираат преку разни трансфери, донации и други слични извори. Вкупниот приход на вонбуџетските фондови ќе се одреди преку утврдена макроекономска рамка (со цел да се одржи макроекономската стабилност) како и преку можно зголемување на продуктивноста.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Реформа на системот на социјална заштита

Системот за социјална заштита во Република Македонија, со оглед дека се уште, не е целосно реструктуриран и трансформиран, останува да биде доста робусен и егалитарен систем, кој нуди релативно висок степен на заштита. Сепак, се додека е профилиран како таков, тешко ќе може да се одржи без да ја загрози рамнотежата на јавните финансии, а претставува и пречка за подобрување на конкурентноста на претпријатијата. Од друга страна, се додека вкупната економска состојба на земјата остане таква каква што е, постои очигледна потреба од опфатна



социјална заштита. Затоа, системот треба брзо да се трансформира без да се наштети на социјалната интеграција на општеството и без да предизвика поголеми социјални тензии.

Клучна цел на реформата на системот за социјална заштита е намалување на низата бенефиции за заштита преку дизајнирање на исплатливи и ефективни шеми во доменот на намалувањето на сиромаштијата и невработеноста.

Два основни принципи за реформата на овој систем се:

- намалување на неговиот егалитарен профил - секој поединец треба да е одговорен за социјалната заштита за себе и за неговото семејство, а одговорност на државата е да создаде поволни услови за тоа;
- да се направи социјалниот сектор да биде способен да ја извршува својата улога во контекст на пазарно стопанство.

Политиките за остварување на овие принципи се:

1. Намалување на социјалните расходи на ниво конзистентно на буџетската состојба на земјата. Ова, исто така, е потребно и за остварување на функцијата на макроекономската стабилизација преку влијанието на фискалната политика.

2. Разработка на нови правила и процедури за доделување социјална заштита, преку користење на насочени (таргетиран) и построги критериуми за квалификација, со што ќе се обезбеди повисоко ниво на финансиски надомест и социјална заштита на помал број корисници. Ова се оправдува со неодамнешното искуство во 2003 година, кога бројот на домаќинствата кои се квалификуваат за социјална заштита е намалена за над 25%, претежно, заради построгите контроли при квалификувањето. Исто така, оваа мерка е доследна на политиката за намалување на опфатот на неформалниот сектор во Македонија. На тој начин, вкупната состојба во однос на правата на социјална заштита ќе биде појасна, а социјалната заштита конечно ќе дојде кај оние на кои навистина им е потребна. Правото на социјални додатоци во готово и други социјални бенефиции не треба да се потпира врз формално обезбедување на документи, туку врз целосно испитување од случај до случај.

Реформа на системот на социјално осигурување

Здравствена заштита и осигурување. Основни цели на реформата на здравството во Република Македонија се:

- Обезбедување на општа достапност до примарни, секундарни и терцијарни здравствени услуги со висок квалитет, како и до основните медикаменти;
- Воспоставување посоодветни улоги за јавниот и приватниот сектор;
- Овозможување на фискална одржливост на јавната потрошувачка во здравството;
- Зголемување на ефикасноста во користењето на средствата;
- Заштита на лицата со посебни потреби, ментални болести и болести на зависност;

Основни мерки на политиката за реализација на целите се:

- лиценцирање и акредитација на докторите и здравствените установи;
- укинување на некои и создавање институционална можност за постоење на друг вид здравствени организации (установи);
- дефинирање на дополнителна дејност на докторите;
- приватизација на примарната стоматолошка здравствена заштита;



- приватизација во областа на фармацијата;
- приватизација на сместувачките капацитети во природните лекувалишта.

Финансирањето на болниците ќе се базира врз мерење на резултатите од нивната работа, за што се воведуваат критериуми на дијагностички поврзани групи. Оваа мерка ќе воведи професионално раководење со болниците, поголема одговорност на раководниот кадар, заштеди при набавките и намалување на превработеноста.

Воведувањето на транспарентни и ефикасни процедури за набавка на лекови претставува посебна цел на реформите. Фондот за здравствено осигурување ќе води политика за остварување заштеди преку спроведување меѓународен тендер за набавка на лековите од позитивната листа.

Како посебна мерка за намалување на трошоците во здравствениот сектор се спроведува рационализација на кадровските ресурси. Средствата кои ќе се добијат со спроведувањето на оваа мерка ќе се користат за набавка на нови медицински средства и за нови инвестиции во здравствениот сектор. Понатаму, за намалување на трошоците се планира и префрлување на немедицинскиот (помошниот) персонал во самостојни друштва со кои ќе се склучуваат договори за соработка. Во истата функција, се планира воведување на систем на дневни болници, скратување на болничките денови и редукција на дел од дијагностичките процедури. За намалување на нерационалното препишување на лекови ќе се формира Центар за подготовка на упатства за третман на болните според медицина базирана врз докази.

Натамошните реформи ќе се одвиваат и преку: подобрување на управувањето со Фондот за здравствено осигурување; осмислување стратегија за модернизација на болниците и осмислување на систем на потпишување договори; создавање на планови за имплементација за политиката на примарна здравствена заштита и фармацевтска политика; создавање стратегија и план за имплементација за информатичките услуги со кои ќе се поддржат реформите во наведените области, при што централно место ќе има принципот на долгорочна стабилност и одржливост.

Посебен дел од реформирањето на здравствениот сектор претставува и подобрувањето на квалитетот на услугите, што ќе се остварува преку (1) доопремување на амбулантите во здравствените домови и (2) континуирана едукација на докторите. Исто така, со изедначување на условите во јавната со приватната примарна здравствена заштита преку воведување на систем на капитација, ќе се започне и со приватизација на дел од примарното јавно здравство.

Унапредувањето на здравството во Република Македонија ќе се одвива и преку подобрување на регулативата во следните домени: правилна исхрана, заштита од ХИВ/СИДА, ментално здравје, заштита од заразни и незаразни болести, болести на зависност, заштита на здравјето на работниците, здравствена екологија, безбедноста на крвта и крвните деривати. При тоа, ќе се следат стандардите на Светската здравствена организација, Советот на Европа, како и легислативата на Европската унија.

Пензиско и инвалидско осигурување. Основна насока на реформата во оваа област е продолжување на одредбите пропишани во новото законодавство од 2000 година, кое стапи во сила во април 2002 година. Со тие измени се предвидува следното: (1) покачување на старосната возраст за пензионирање од 60/62 на 63/64 за жени/мажи; (2) Воведување на втор столб кој ќе се финансира со капитални средства врз основа на поседување индивидуални сметки во приватни пензиски фондови, почнувајќи од јануари 2005 година; (3) сегашната стапка на придонес од 21.2% ќе се дели - 14.2% ќе одат во првиот столб (или државен Пензиски фонд), а 7% ќе одат во вториот столб. Префрлањето во новиот столб ќе биде доброволно освен за новите корисници кои ќе влезат на пазарот (само за оваа група префрлањето е задолжително). Можноста за префрлање



се планира да биде една година и се очекува дека ќе се префрлат претежно млади луѓе, бидејќи на работниците ќе им биде дозволено да задржат работен кредит вреден пет години во PAYG системот доколку се префрлат од системот со еден столб во системот со повеќе столбови. Транзицијата кон новиот систем ќе биде постапна и ќе ги инкорпорира сите позитивни резултати од рационализацијата, а истовремено ќе обезбеди здрав и долгорочно одржлив пензиски систем.

3.6.11. Човечки ресурси и пазар на работна сила

Сегашна состојба

Демографски трендови и работна сила

Општите демографски состојби и трендови во Македонија пред транзицијата беа карактеризирани со општ пораст на населението, што водело кон пораст на вкупната работна сила, но тој тренд е променет во последната деценија во транзицијата. Од друга страна, денес постојат големи регионални разлики во интензитетот на порастот на бројот на населението, кои имаат сè посилено влијание врз создавањето на работната сила. Последица од тоа е различната територијална структура (разместеност) и концентрирање на работоспособното население и невработената работна сила повеќе во Скопје и во општините во западниот дел на државата. Во тој правец влијание имаат и домашните долгогодишни миграциони текови на населението, при што миграциите од село во град и кон поразвиените општини се интензивни, за разлика од краткорочните (дневни и сезонски) флукуации на работната сила.

Релативно интензивниот трансфер на работна сила од земјоделието во неземјоделските активности (индустрија и услуги), кој е спроведуван иако со стапката на опаѓање во периодот од 50-те до крајот на 80-те години, исто така, има придонесено за зголемување на понудата на работна сила во индустријата и услугите. Со оглед на тоа што обемот на работна сила преселен од земјоделството во индустријата и услугите пред транзицијата бил помал од обемот на порастот на руралното население создадена е рурална сиромаштија, која во последната деценија е зголемена, бидејќи дел од работната сила отпуштена при реструктурирање на претпријатијата во индустријата и услугите има мигрирано назад во земјоделието и покрај послабите резултати во работењето на тој сектор. Бидејќи тој тренд се одвивал паралелно со недоволното и квалификационо-неадекватното отворање нови работни места во индустријата и услугите (чии капацитетите се главно лоцирани во урбаните центри), заедно со појавата на вклучување на женската работна сила во понудата на работна сила, исто така, има создадено сè поголема урбана невработеност и сиромаштија.

Меѓународната миграција (емиграцијата) претставува традиционална карактеристика на Македонија, со големо влијание врз бројот и квалитетот на работната сила, што е карактеристично и за време на транзициониот период. Според една студија направена од страна на Европската фондација за обука на млади невработени во ЈИЕ од 2001, бројот на луѓето кои емигрирале од Македонија во периодот 1990-1998 изнесува над 17.000, но некои други пресметки наведуваат дека оваа бројка изнесува околу 50.000 само во периодот 1994-1998. Според проценките во 1999 надвор од државата живееле 320.000 до 350.000 граѓани. Покрај бројките, кога станува збор за емиграцијата на работната сила од поголемо значење се нејзините демографски (структурни) карактеристики, кои имаат два основни белека: се зголемува уделот на помладите (на возраст од 15-29 години); и се заголемува и уделот на граѓани со средно или високо образование.

Образование и обука



Резултатите од Националната стратегија за намалување на сиромаштијата во Македонија изработена во 2002, покажуваат дека лицата со понизок степен на образование се соочуваат со поголеми тешкотии при барањето работа, па затоа нивните семејства најчесто ја сочинуваат групата граѓани кои живеат во сиромаштија. Работниците со повисок степен на образование, пак, уживаат релативна предност во однос на менување на работното место и способноста за самовработување. Од друга страна, како што е, исто така, наведено во Националната стратегија за намалување на сиромаштијата во Македонија, и средното (гимназиско) образование, кое претставува просечно образовно ниво на учесниците на пазарот на трудот во Република Македонија, се појавува како фактор на ризик и дополнителни тешкотии, бидејќи дури и тоа се има покажано како несоодветно образовно ниво за обезбедување на пристоен животен стандард на вработените и како добра основа за вработување или самовработување.

Податоците за образованието на работната сила ја покажуваат следната состојба: Основното образование е задолжително и стапката на опфатеност на децата изнесува 95%, со постојани напори оваа бројка да се зголеми на 100%. Околу 85% од учениците кои го завршуваат основното образование се запишуваат во средно образование, додека стапката на напуштање на средното образование во текот на школувањето изнесува 20%. Стапката на опфат на националностите во средното образование е пониска но со континуиран пораст. Стапката на опфат во универзитетско образование, сè уште, е релативно ниска - во 2000 година 33.5% од учениците кои имаат завршено средно образование и покрај тоа што бројот на студенти на универзитетите се зголемува (за 39% во периодот меѓу академските години 1997/98 и 2001/02). Во изминатите години покрај бројот на студентите се зголемува и бројот на универзитетите во државата. Постојат три државни универзитети, еден приватен (Универзитетот на југоисточна Европа во Тетово), неколку други иницијативи за отворање нови високообразовни институции, исто така, се во тек, а постои и Центар за постдипломски студии по применета политика и менаџмент од Универзитетот во Питсбург, САД, како и Факултет за општествени науки во Скопје.

Постојат и други форми на високо и специјализирано образование. Во изминатите години расте бројот на студенти кои студираат во странство (на универзитетите во западна Европа и во соседните земји), но не постојат сигурни податоци за нивниот точен број. Бројот на постдипломци во Македонија, исто така, се зголемува. Покрај бројните (претежно приватни) центри за обука, главно за изучување странски јазици и компјутерско образование, а истото, посебно во изминатите години, се однесува и за различните центри за обука за деловна администрација. Во 2003 Владата за прв пат додели стипендии за специјализирани европски студии.

Во 2003 година Република Македонија ја потпиша Болоњската декларација и универзитетите во Македонија се во фаза на воведување на европскиот кредит-трансфер систем на студирање; имплементација на систем за обезбедување квалитет во високото образование по пат на интерна и екстерна евалуација на институциите и програмите; примена на Лисабонската конвенција во делот на признавање на дипломите (националниот информативен центар при Министерството за образование и наука е дел од ENIC/NARIC мрежата) и др. И покрај тоа, постојат разлики меѓу образовната политика и методите на организирање на универзитетското образование во Република Македонија и ЕУ, што е од битно значење за постигнување основна синергија во оваа област.

Во Македонија, сè уште, не постои организирана и институционализирана практична обука на вработените и покрај тоа што е тоа од особено значење при реструктурирање на претпријатијата.



Вработување и невработеност

Стапката на вработеност за време на транзицијатата во Македонија е намалена и тоа со еден тренд кој има два различни периоди: индексот на вработеноста е опаднат од 100 во 1990 на 88 во 1995, потоа се покачил до 96 во 1998 година, а отогаш наваму стапката на вработеност повторно опаднала. Од друга страна, тој тренд е неконзистентен со движењето на БДП: на почетокот од 90-те години реалниот БДП опаднал побрзо од вработеноста (бидејќи претпријатијата често го имаат избегнувано отпуштањето на работната сила во процесот на реструктурирањето), а порастот на БДП во периодот 1996-2000 на прво место се припишува на таканаречениот збирен фактор продуктивноста.

Стапката на вработеност во Македонија во 2003 изнесува 34.5%, што е ниско ниво според меѓународните стандарди, а стапката на учеството на работната сила во 2003 изнесува 54.5%, што е соодветно на другите држави во регионот, но е ниско во споредба со државите членки на ЕУ. Порастот на продуктивноста на трудот за време на транзицијата е нерамномерен: земјоделието покажува опаѓање на продуктивноста, но неколку индустриски сектори покажуваат пораст кој е највисок во услужните сектори. Се појавува и пораст на уделот на работодавачи во вработеното население од 2.9% во 1996 на 7.3% во 2003, како резултат на зголемувањето на бројот на мали и средни претпријатија.

Невработеноста во Македонија е висока. Податоците од анкетите на работната сила за 2003 покажуваат стапка на невработеност од 36.7%, што претставува зголемување во однос на предходните години. Ова се должи на отпуштањата кои се резултат на реструктурирањето и ликвидацијата на претпријатијата и на започнувањето на реформите во јавниот сектор. Стапките на невработеност за мажи и жени се многу блиски, но се повисоки за групите на помлада возраст (20-29 години), како и за малцинствата, а особено за жените од малцинствата (54.6% во 2002). Стапките на невработеност, исто така, се високи за работната сила со понизок степен на образование. Не е реално да се очекува дека вкупниот тренд на невработеност во Македонија ќе се смени брзо, поради дополнително очекуваните отпуштања како резултат на предвиденото завршување на реструктурирањето на останатите претпријатија загубари и реформите во јавниот сектор (намалувањето на јавната администрација).

Невработеноста во Македонија има уште една битна карактеристика. Групата лица кои биле невработени повеќе од една година изнесува 85% од вкупниот број на невработени во 2003, а повеќето од нив, исто така, се со понизок степен на образование. Според една нова студија [Policies and Programmes for Reducing Poverty and Unemployment], оваа група или не е активна во барањето вработување или работи во неформалниот сектор.

Нефлексибилноста на пазарот на работна сила

Според еден осврт кој прави споредба на законодавството за заштита на вработувањето во државите од југоисточна и источна Европа, се заклучува дека, и покрај тоа што во Македонија во текот на транзицијата е намалена заштитата на вработените, сè уште, таа е над просекот на државите од југоисточна и источна Европа; регулативата за вработување на неопределено време има претрпено значително намалување на нефлексибилноста, но по неодамнешните законски промени, Македонија има полиберална регулатива од просекот на државите од југоисточна и источна Европа.

Утврдувањето на платите во Македонија во приватниот сектор е претежно децентрализирано на ниво на претпријатие и вработен, што е спротивно кај јавниот сектор.



Просечната висина на платите не може да се смета за голема пречка за ново вработување, но причина за загриженост претставуваат даноците и придонесите од платите, во кои се вклучени персонален данок (15% или 18% од нето платата), здравствено осигурување (9.2% на бруто платата), додатоци за невработеност (1.6% од бруто платата) и пензиско осигурување (21.2% од бруто платата). Така вкупните трошоци за плати ги надминуваат нето трошоците до 70%. Анализата на податоците на Еуростат за одреден број држави покажува дека во Македонија уделот на социјалните придонеси и даноци е висок во вкупните трошоци за работна сила (трошоци за работна сила во однос на продуктивноста), повисок отколку во државите од југоисточна и источна Европа, додека нето платите на вработените се релативно ниски.

Во текот на 2003 беше донесен и посебниот Закон чија цел беше да се зголеми вработеноста преку активна политика на пазарот на работна сила. Невработеноста во Македонија е од претежно структурна природа што, заедно со фактот дека постои ограничен број нови слободни работни места, укажува дека релативно едноставната активна политика за пазарот на работна сила може да имаат само ограничено влијание врз намалувањето на невработеноста. Тоа посебно се однесува на мерките кои имаат за цел намалување на трошоците за работната сила преку намалување на придонесите. Преквалификациите, дообуката и давањето информации може да имаат подобар ефект замагање на оние лица кои се невработени од неодамна, додека кај групата граѓани кои се невработени подолго време, може да се очекува поефективни да бидат програмите кои се посебно дизајнирани и насочени кон нив. Нивната ефективност може, исто така, да се подобри со навремено предвидување на отпуштањата и навремено вклучување на работниците кои треба да бидат отпуштени во програми за обука и преквалификација.

Приоритетни цели, инструменти и политики

Прва од двете главни насоки на политиката за унапредување човечките ресурси и пазарот на работна сила во Македонија претставува зголемувањето и активирањето на потенцијалот на човечкиот капитал со цел да се зголеми продуктивноста, да се подобри конкурентноста и квалитетот на живеење. Втора насока претставува брзиот пораст на вработеноста до една остварлива стапка. Исто така, треба да се постигне рамнотежа меѓу нивото на заштита на вработените и флексибилноста на пазарот на работна сила.

Според тоа, приоритетни цели за Македонија во делот на политиката за унапредување човечките ресурси и пазарот на работна сила се:

- (1) Поттикнување на отворањето нови работни места;
- (2) Поттикнување на постојаното инвестирање во човечки капитал преку обезбедување соодветна мрежа за јавно и приватно образование;
- (3) Отстранување на преостанатата институционална нефлексибилност на пазарот на работна сила и социјалната заштита;
- (4) Пораст на мобилноста на работната сила;
- (5) Намалување на вработувањето во зоната на “сивата економија” (неформалниот сектор).

Вработување на странци

Взаемното признавање на стекнатите професионални квалификации претставува еден од предусловите за слободно движење на лица за извршување на нивната професија во рамките на ЕУ. Во рамките на системот за взаимно признавање на професионални квалификации во начело постои разлика меѓу академско признавање (признавање на дипломи, уверенија и свидетелства како документи кои го потврдуваат нивото на стекнато образование за натамошно студирање) и професионално признавање (признавање на квалификации за вршење на занимање, како што е



трговија, вработување со личен труд или занимање во работен однос). Секундарното законодавство на Заедницата се состои од специјализирани (секторски) Директиви кои се применуваат на со закон регулирани одредени професии, како и Директиви со кои се утврдува систем на општо признавање (89/48/ЕЕС, 92/51/ЕЕС и 99/42/ЕС) кои важат за со закон регулирани работни активности и со закон регулирани занимања кои не се опфатени со секторски или други директиви.

Во поглед на признавањето на професионалните квалификации, процесот на хармонизација и пренесување на директивите на ЕУ во македонското законодавство е насочен кон посебни сектори на специјалисти: доктори, медицински сестри, стоматолози, акушерки, фармацевти, ветеринарни хирурзи и архитекти. Според тоа, усогласувањето на националното законодавство ќе ги следи соодветните Директиви.

При подготовката за усвојување на систем на општо взаемно признавање ќе се направи преглед на законодавството за професии на Македонија, што ќе опфати: детална анализа на сегашната состојба и формирање на база на податоци на со закон регулираните професии во Република Македонија.

Образование

Спроведувањето на активности за подобрување на квалитетот на образованието и обуката, што ќе ги зголемат можностите младите луѓе да се вработат набргу по завршување на образованието, ќе биде од највисок приоритет. Современите процеси на образование ќе се фокусираат на подобрување на квалитативните карактеристики на човечките ресурси кои се од примарно значење за реструктурирање на претпријатијата и економски развој.

Македонија веќе има одредено искуство во поглед на воведувањето на стандарди во образовниот систем. Во тек се расправи и подготовки за воведување деветгодишно основно образование, а процесот ќе продолжи до конечната реализација. Покрај тоа, ќе се даде поддршка за инвестирање во високото образование кое ќе нуди квалификации согласно побарувачката.

Од аспект на вклучување на Република Македонија во изградбата на единствениот европски простор на високо образование, ќе се создава правна рамка за имплементација на Болоњскиот процес и услови за третман на високото образование како јавно добро. Бројот на места за запишување на студенти на универзитетите ќе продолжи да се зголемува, како и стандардите за квалитет на студиите. Во согласност со Болоњскиот процес и Коминикето на европските министри за високо образование, усвоено на Конференцијата од Берлин во септември 2003 година, ќе продолжат реформските зафати и хармонизација во областите: усогласување на структурата на степените на високото образование (додипломски, постдипломски и докторски студии); обезбедување на квалитет во високото образование; отстранување на бариерите за мобилност на студентите; наставните и административните кадри во земјите членки на ЕУ и во регионот на ЈИЕ; натамошен развој и имплементација на европскиот систем за трансфер на кредити; признавање на квалификациите и дипломите; јакнење на улогата на студентите во процесот на високото образование; јакнење на европската димензија и атрактивноста на европскиот простор на високото образование; развој на различни форми на учење во текот на целиот живот; и поврзување на европскиот простор на високо образование со европскиот простор на истражување во единствена “Европа на знаење”.

Политиката за насочено образование ќе има за цел да ги зајакне врските помеѓу образованието и обуката и побарувачката на пазарот на трудот. Во таа смисла, ќе зајакне дијалогот и соработката во рамките на партнерството меѓу јавниот и приватниот сектор во



Македонија во обезбедувањето соодветни институционални форми и услови за практична обука и апликација на нови знаења и технологии од страна на обучуваните кадри, адекватни со економските реформи и побарувачката на пазарот на труд. Преку Пактот за стабилност, во рамките на подрачјето за развој на човечките ресурси, Стопанската комора на Македонија го дефинираше проектот за формирање на регионален центар за развој на човечките ресурси, кој се предвидува да биде лоциран во Охрид. Истото се однесува на образованието на возрасните, бидејќи анализите покажуваат дека образованието е од примарно значење за полесно вработување. Битно е да се унапреди образованието (формално или неформално) со правец тоа да претставува континуиран процес низ целиот живот на граѓаните.

Пазар на труд и мобилност на работната сила

Од висок приоритет ќе биде преземањето активности за усогласување на законодавството на Македонија за работните односи со законодавството на ЕУ, насочено кон спроведувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Дијалогот меѓу претставниците на Синдикатот, Стопанската комора и Владата, како и Директивите на ЕУ, треба да послужат како платформа за ревизија и подобрување на постојното законодавство на Македонија за работните односи.

Со цел да се постигне еднаков третман на мажите и жените во врска со социјалното осигурување и намалување на староста и работниот стаж со кој се остварува право на пензија, е неопходно да се дополни Законот за пензионирање и осигурување на работници со инвалидитет. Законот за работни односи во текот на 2003 година е усогласен со Директивата 75/117/ЕЕС, која се однесува на еднаквиот третман на мажите и жените во однос на платите и со Директивата 97/80/ЕС, која предвидува инкорпорирање на аспектите на презентирање докази во случај на полово дискриминација. Законот е усогласен и со Директивата 76/207/ЕЕС за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во врска со вработувањето.

Ќе се направи анализа со цел да се подобри работењето на заводите за вработување, функционирањето на бенефициите за невработеност, организирањето на пријавување на невработените, систематско пријавување и известување за слободни работни места и тн. Во овој поглед, како водич за подобрување на организацијата и работењето на заводите за вработување ќе послужат препораките од двата проекта кои се реализираат во оваа област (проект за политика за вработување на ЕУ и проектот SPIL на Светската Банка).

Подготвен е Национален акционен план за вработување 2004-2005 година. Тој е подготвен во согласност со насоките за вработување содржани во Стратегијата за вработување на Европската унија кои се усвоени од страна на Европскиот совет во јули 2003 година и е приспособен на условите и специфичните карактеристики на пазарот на труд во земјата, со респектирање на пошироките социјални, економски и други фактори кои имаат влијание во областа на вработувањето. Националниот акционен план за вработување ја дефинира содржината на националната стратегија за вработување и конкретните мерки кои ќе се преземаат во насока на зголемување на вработеноста, флексибилноста на пазарот на труд и справувањето со невработеноста и социјалната исклученост.

Постои простор за натамошно зајакнување и проширување и на мерките на активната политика на пазарот на работна сила. Програмите ќе опфатат советување, промовирање на самовработувањето како решение за невработеноста, давање директна помош на лица кои сакаат да се вработат со личен труд, деловна обука и подобрување на способностите и квалификациите. Овие програми ќе се дизајнираат согласно побарувачката на пазарот на работна сила проектирана на среден рок. Прашање од особена важност за отворање нови работни места и



зголемување на вработувањето претставува поттикнувањето на развојот на мали и средни претпријатија.

Прашањето на "сивата економија"

Реформата на пазарот на работна сила, вклучувајќи ги и мерките кои имаат за цел да го намалат вработувањето во неформалниот сектор ("сивата економија"), ќе ја намали разликата меѓу официјалната стапка на невработеност и стапката на невработеност која произлегува од анкетите за работна сила. Ова е значајно, заради следење на идните мерки на политиката за пазарот на работна сила, на прво место на мерките кои имаат за цел отворање нови работни места и пораст на квалитетот на човечкиот капитал.

Во овој контекст, еден од приоритетите ќе биде намалување на регулативните бариери за формално вработување. Тоа подразбира намалување на трошоците за исполнување разни барања при вработувањето, пријавувањето и отпуштањето на работници, намалување давачките кои не се поврзани со плата и социјалните давачки особено за малите и средни претпријатија, како и формализирање на претпријатијата кои работат во неформалниот сектор. Исто така, постои простор за подобрување на статистичките податоци за работната сила, вработеноста и невработеноста. Анкетата за работна сила почнувајќи од 2004 година ќе се спроведува со квартална периодика, со цел да се отслика сезонската флукуација во различен временски период од годината.

Потребни се и релијабилни информации за точните причини за неактивноста, односно релативно слабата активност за барањето вработување на невработеното население.

3.6.12. Културна политика

Културната политика како интегративен дел на општествените политики во рамки на реформскиот процес во Република Македонија е насочена кон сочувување на автохтоноста, унапредување на културниот идентитет и кон усогласување со стандардите, прописите и критериумите на ЕУ.

Афирмација и промоција на културниот идентитет, унапредување на културната разноликост на заедниците во земјата, разноликост на културното творење, културните индустрии, заштита на културното наследство на територијата на Република Македонија без оглед на кој историски период и на која култура и припаѓаат, а воедно се дел од европската култура и европското културно наследство – тие се приоритети на културната политика на Република Македонија. Културната разноликост е и фактор за социјална кохезија и социо-економски развој на Република Македонија.

Процесот на децентрализација вграден во новите закони и во стратешките документи од областа на културата на Република Македонија е насочен кон остварување на граѓанскиот концепт во културата, односно демократизација на културата согласно стандардите на ЕУ.

Хармонизацијата со европското законодавство подразбира примена на конвенциите и резолуциите на меѓународните организации особено во доменот на културното наследство, како и на директивите на ЕУ вградени во новиот Закон за заштита на културното наследство: Директива 97/7/ЕЕЗ се однесува на реституцијата – враќање на културните предмети незаконски одземени (отуѓени) од територијата на една земја и Регулацијата 3911/92 за извоз на културни



добра, што се однесува на мерки за увоз и извоз на движното културно наследство, односно за сузбивање на нелегалната трговија со артефакти.

Новите начини на финансирање на општините, интересорската соработка, особено соработката со приватниот сектор претставува можност за локален и регионален развој на Република Македонија преку културата. Во таа смисла, културниот туризам претставува голем потенцијал за ефектуирање на стратегијата за одржлив развој.

Во рамките на културната политика ќе се зајакнува придонесот и презентацијата на македонската култура во рамките на европските културни вредности, преку партиципација во програмите и проектите на Европската унија и Советот на Европа (EUROIMAGE, EUROPEAN Audiovisual Observatory, MOSAIC, HEREIN, *Регионална програма за културно и природно наследство на Југоисточна Европа 2004 – 2008*), како и преку поразвиена соработка со земјите членки и земјите од регионот.

3.6.13. Научно-истражувачка дејност и технолошки развој

Сегашна состојба

Согласно Уставот, државата има обврска да ги поддржува научно-истражувачката дејност и технолошкиот развој во земјата. Министерството за образование и наука е ресорен орган на Владата кој е одговорен за организацијата, финансирањето, меѓународната соработка, развојот и промоцијата на науката, технолошкиот развој, техничката култура, информатиката и информатичките системи.

Прашањата во врска со научно-истражувачката дејност се регулирани со неколку закони со кои се детерминира системот, јавниот интерес, формите на организација и менаџмент на овој вид активности, научниот кадар и други прашања поврзани со нив. Системот за научни дејности опфаќа научни истражувања, квалификации и обука на кадри за истражувачка работа и истражувачка инфраструктура. Законите го дефинираат и јавниот интерес на научите истражувања на полето на националниот и културниот идентитет на македонскиот народ и другите кои живеат во Република Македонија.

Од друга страна, целите на технолошкиот развој законски се дефинирани преку: развој на сопствени технологии, напредок на земјата заснован врз независна економска база; модернизација на постојните производни капацитети; формирање на иновативни и технолошки центри; градење на неопходна технолошка инфраструктура и трансфер на знаења.

Со оглед на севкупните политички, општествени и економски услови со кои земјата се соочуваше во последните неколку години, интересот на индустријата за истражувањето и развојот значително се намали.

Истражувачката дејност во Република Македонија се остварува во: Македонската академија на науките и уметностите; 3 универзитети (два државни и еден приватен) со 34 факултети и 3 високи школи; и 13 јавни научни институти.



Приоритетни цели, инструменти и политики

Главни императиви во унапредувањето на НИД и ТР ќе бидат:

- Зголемување на користењето и трансферот на знаење за економскиот, социјалниот, културниот и еколошкиот развој на Република Македонија
- Поттикнување и промоција на меѓународната соработка и трансфер на знаење и технологија од и кон странство;
- Воведување на мониторинг и систем за вреднување на резултатите од истражувачките групи со користење на меѓународно прифатени стандарди и критериуми;
- Зголемување на инвестирањето во научно-развојните активности;
- Зголемување на користењето на меѓународни фондови, техничка помош и сл.;
- Развивање на интердисциплинарност кај стратешки и целни истражувања;
- Намалување на технолошкиот јаз со цел да се постигне нивото на развојот на поразвиените земји;
- Создавање услови за подигање на квалитетот на знаењето и иновациите;
- Создавање систем на технолошки информации како дел на информативниот систем во согласност со критериумите на соодветните бази на податоци, услуги и мрежи;
- Поставување модел на единствена инфраструктура за поддршка и развој на науката и технологијата.
- Унапредување на домашната индустрија и фирмите, особено малите и средни претпријатија,
- Утврдување на приоритети, кои ќе бидат поддржани со мерки на економската политика, и тоа: биотехнологија, одржлив развој, производство на висококвалитетна храна, раководење со водните ресурси, извори на енергија, развој на нови материјали, заштита на животна средина, информациски и комуникациски технологии, здравство, геолошки науки и инженерство.

Особено внимание ќе биде посветено на надминување на проблемите кои се однесуваат на модернизација на постојната и изградба на нова научна и технолошка инфраструктура преку:

- понатамошен развој на академската истражувачка мрежа,
- набавка на истражувачка опрема и странска стручна литература,
- развој на софистициран информациски систем,
- основање на субјекти за трансфер на технологија заради поврзување на резултатите од научноистражувачките активности со потребите на индустријата.

Европската политика за истражување и развој во последниве неколку години беше детерминирана преку етаблирањето на т.н. Европска истражувачка област (European Research Area – ERA). Индикатор за сериозните намери на државите од ЕУ за ова е прокламираното издвојување на 3% од бруто националниот производ за истражување и развој, при што 2% од индустрискиот сектор и 1% од јавниот сектор.

Програмите за интегрирање на научно-истражувачката дејност и технолошкиот развој на Република Македонија во рамките на процесот на евроинтеграцијата предвидуваат:

- обновување на амортизираната опрема во рамките на програмата CARDS;
- вклучување во тековните проекти на COST акциите;
- надворешна поддршка во евалуацијата на проектите од национално значење;
- benchmarking во научно-технолошкиот развој за достигнување на Европските стандарди;
- унапредување на мобилноста на истражувачите;
- размена на искуства меѓу луѓето задолжени за креирање на политиката за научно-технолошкиот развој во Македонија и Европа.



- меѓусебно поврзување на истражувачките единици на регионално и европско ниво во електронска мрежа за наука, истражувања и образование;
- полесен и поевтин пристап на македонските научни институции до научните бази на податоци;

3.6.14. Земјоделие

Сегашна состојба

Македонија има 1.32 милиони хектари земјоделско земјиште, од кое околу половина е поволно за обработка и околу 1 милион хектари шуми. Околу 80% од обработливото земјиште е во сопственост на индивидуални фарми кои произведуваат повеќе од две третини од поделското и сточарското производство, додека останатиот дел од земјиштето го користат големите земјоделски претпријатија (приватизирани агрокомбинати и задруги). И покрај тоа што обработуваат претежно мали фарми на посиромашно земјиште, по осамостојувањето производството на индивидуалните фарми е зголемено за 24%, додека кај големите претпријатија по осамостојувањето нивното производство постепено се намалува и во 2002 нивното производство изнесува 40% од производното ниво во 1990 година. Јавните системи за наводнување, кои порано покривале 40% од површината погодна за обработување, сега опслужуваат 13% од таа површина и се наоѓаат во лоша состојба. Целото општествено земјиште е национализирано во 1993, а во 1995 е укината финансиската помош на агрокомбинатите.

Уделот на земјоделието во БДП на Македонија изнесува 10%, а доколку се додадат обработката и продажбата уделот се покачува на околу 18% од БДП. Во 2002 земјоделските производи сочинувале 19% од вкупниот извоз и 15% од вкупниот увоз. Бројот на вработените во земјоделски активности е 12%, а околу 45% од населението живее во руралните области.

Земјоделските претпријатија во Македонија се соочуваат со големи проблеми. Постои мал број собирни пунктови, а уште помалку капацитети за селектирање, ладење, пакување и складирање на овошје и зеленчук. Системите за собирање и дистрибуција на свежи производи се застарени. Врз (не)квалитетот на земјоделските производи, исто така, влијае отсуството на инфраструктура за обработка и пакување. Поголем дел од производството сè уште се продава на пазарите на големо, а урбаните зелени пазари, исто така, се застарени. Во последните неколку години расте бројот на ланци на супермаркети кои вршат продажба на мало, но на домашните производители честопати им недостасува стандарден квалитет за да се натпреваруваат со увозните земјоделски производи.

Приоритетни цели, инструменти и политика

По зачленувањето на Република Македонија во Светската трговска организација и со исполнувањето на обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (Времената спогодба) македонското земјоделство се соочува со крупни предизвици. Обврските од ССА и членството во СТО, од една страна, доведуваат до зголемени можности за извоз на земјоделските производи од една страна, но и до пониска заштита при увозот, пониски производни цени и зголемена конкуренција на домашните пазари, од друга страна. Тие промени ќе бидат уште понагласени со постепена либерализација која ќе произлегува од потпишаните билатерални договори за слободна трговија на Република Македонија со земјите од регионот. Интеграцијата на регионалните пазари, исто така, ќе има свои импликации и по целокупното рурално стопанство на Република Македонија. Дел од производителите и агро-преработувачите, оние кои се конкурентно способни, ќе имаат веднаш полза од подобриот пристап на пазарот за нивните производи. Но, помалку ефикасните производители и агро-преработувачи, како и земјоделците кои поседуваат земјиште од понизок квалитет, ќе треба да се борат со конкуренцијата и на



домашните и на странските пазари. Тие тешкотии ќе влијаат врз долгорочната одржливост на некои рурални заедници, со што и руралниот развој ќе стане сè позначаен елемент на земјоделската политика. Изработката и спроведувањето на мерки за помош на населението, ќе се одвиваат во насока на изнаоѓање на алтернативни извори на приходи и вработување.

Оттука, зајакнувањето на конкурентната способност за настап на меѓународните пазари претставува основна поента на реформите и развојот и на земјоделскиот сектор. Од една страна, тоа претпоставува унапредување на приватните земјоделски производители и преработувачи, согласно основните правци наведени во точката 3.2. како елементи за реформирање на деловниот сектор (претпријатијата). Од друга страна, тоа наложува реформа и на јавните институции одговорни за земјоделството, преку дефинирање мерки за поттикнување на производителите, преработувачите и целокупниот агро-бизнис за подобрување на неговата конкурентност.

Во основа, реформите на јавниот сектор вклучуваат три елементи: (1) зајакнување на управувачките структури во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ); (2) апроксимација на законската рамка и институционалната структура потребна за усогласување на ветеринарните, фитосанитарните и стандардите за безбедност на храната со стандардите на ЕУ; и (3) развивање на капацитет за поддршка на руралниот развој.

Поддршката на приватниот сектор ќе се концентрира врз зајакнувањето на маркетиншките синџири и на подобрување на пристапот на производителите и преработувачите кон модерната технологија. Одлуките околу видот на мерките и активностите за поддршка ќе се донесуваат врз основа на нивната важност во поглед на потенцијалната профитабилност, можностите за остварување приход и за пораст на вработувањето. Структурата на земјоделското производство постепено ќе се менува како резултат на промените на условите кон постојаните регионални пазари. Може да се очекува дека производството и продажбата на некои традиционални македонски земјоделски производи ќе расте, додека на други ќе опаѓа.

Имајќи ги предвид овие предизвици, *целите* за развојот на земјоделскиот сектор и за формулирањето на земјоделската политика се:

1. Зајакнување на способноста на македонското земјоделство да конкурира на интегрираните регионални пазари на Европската унија и Југоисточна Европа;
2. Зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработката и маркетингот;
3. Изградба на соодветни, ефективни јавни и приватни институции за поддршка на развојот на земјоделството;
4. Зголемување на приходите од земјоделството;
5. Обезбедување на пристап на потрошувачите до безбедна и здрава храна;
6. Оптимално искористување на ограничените ресурси на земја, шуми и вода на еколошки одржив начин; и
7. Изградба на одржливи рурални заедници преку постојан рурален развој.

Овие општи цели на развојот на земјоделството во Република Македонија се конзистентни со основните економски цели за постигнување повисоки и стабилни стапки на развој, пораст на вработувањето, пазарно детерминирана поделба на придобивките од растот меѓу групите и регионите и постепено континуирано приближување кон Европската унија.

Приоритетите на политиката за земјоделството се насочени кон:

1. усогласување на трговската, институционалната и политиката на цени со обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и со условите од зачленувањето во СТО;



2. рационализација на буџетската поддршка за земјоделство; и
3. реорганизација на структурите во МЗШВ и поврзаните јавни агенции со цел да се зајакне нивниот капацитет.

За усогласување на политиката на цени и на трговија со условите на СТО се спроведуваат следните реформи: (1) укинати се сите извозни субвенции ; (2) реформиран е системот за распределба на увозни квоти, односно тие се доделуваат или по принципот ‘прв дојден, прв услужен’ или преку аукција ; (3) Државното биро за стокови резерви ги концентрира своите активности кон држење на ограничени резерви на стратешки стоки за исхрана и ги спроведува сите идни набавки и продажби на релевантни стоки на целосно транспарентен начин и (4) се ограничува државната поддршка за земјоделството согласно еквивалентот на збирна мерка на поддршка од ЕУР 16.3 милиони, односно, постои правото да се дава поддршка во висина до 5 % од вредноста на производството на даден земјоделски производ и до 5 % од вредноста на вкупното земјоделско производство за непроизводните елементи како што се нафтата, вештачките ѓубрива, трошоците за транспорт и за други репроматеријали кои се користат во земјоделското производство. Тоа значи развој на пофокусирана директна финансиска поддршка.

Усогласувањето на законите, политиката и процедурите за ветеринарна заштита, фитосанитарни системи и безбедност на храната со условите на СТО и ЕУ наложува измена, дополнување и донесување на нови закони и процедури за усогласување со меѓународните конвенции што се на сила во областа на ветеринарната заштита (Меѓународна канцеларија за епизоотика), фитосанитарните системи (Меѓународна конвенција за заштита на растенија), безбедноста во исхраната итн.

Кај рационализацијата на буџетот за поддршка на земјоделството, малиот обем на земјоделскиот сектор и ограничените буџетски ресурси претставуваат отежнувачка рамка споредено со приоритетите на секторот. Буџетските ресурси до сега се користени за финансирање на широка низа релативно помали јавни програми, од кои повеќето имаат мало или никакво влијание врз производството и продуктивноста на секторот. Затоа, ќе се вложуваат напори за оптимално користење на ограничените буџетски ресурси. Во следниот период ќе се воведат следните промени:

- (1) Ќе се направи детална анализа на влијанието на постојните буџетски програми за развој на земјоделското производство и продуктивноста.
- (2) Ќе се направи реформа на досегашниот систем на директна финансиска поддршка согласно системите на Заедничката земјоделска политика на ЕУ;
- (3) Буџетот на МЗШВ ќе претставува единствен извор за поддршка на јавните услуги како што се ветеринарната заштита, фитосанитарните системи и безбедноста на храна.
- (4) Буџетската поддршка за истражувања во областа на земјоделството ќе се распределува врз конкурентна основа, според истражувачките приоритети кои ќе бидат поставени заеднички од јавниот и приватниот сектор.
- (5) Ќе се изврши фокусирање на поддршката на “зелените мерки”, особено оние кои се однесуваат на инвестициите, директната финансиска поддршка за производителите, кредитните програми и социјалната помош.

За зајакнување и реструктурирање на јавните институции кои се носители на политиката во областа на земјоделството, потребно е да се воспостави управувачка структура која ќе има доволен капацитет. За таа цел, пред се, да се пристапи кон внатрешна реорганизација на МЗШВ, ќе се преземе суштинска и формална измена во надлежностите меѓу Министерствата, при што МЗШВ ќе ги преземе надлежностите за храна и рурален развој, како што е случај во земјите на ЕУ. При внатрешната реорганизација, МЗШВ, исто така, ќе ги унапреди и ќе ги зајакне службите, со цел да се обезбеди координирана реформа на законската регулатива, политиката и



институциите кои се потребни за задоволување на условите за членство во ЕУ. Појдовни основи се следните:

- (1) Зајакнување на одделението за европска интеграција и управување со проекти коешто би ги координирало сите аспекти на европската интеграција;
- (2) Основање одделение за анализа и информации за земјоделска политика;
- (3) Основање одделение за координација на руралниот развој;
- (4) Основање одделение за преработка и маркетинг на земјоделски прехранбени производи;
- (5) Основање одделение за информатичка технологија;
- (6) Основање одделение за обезбедување на квалитет на храната;
- (7) Зајакнување на институционалните форми за трансмисија на современите достигнувања во практиката.

Државниот Завод за статистика ќе го спроведе пилот пописот за земјоделство, како подготвителна активност за претстојниот Попис на земјоделие кој ќе се спроведе во 2004 година.

3.6.15. Заштита на животната средина

Сегашна состојба

Како дел од политиката за економски развој Владата на Република Македонија креира и спроведува политика за заштита на животната средина со која се утврдуваат приоритетите за животната средина, за нејзина заштита и одржливо користење на природните ресурси. Заштитата и унапредувањето на животната средина е фундаментална вредност, уставно загарантирана. Заедничкото постапно решавање на заштитата на животната средина и развој се смета за начин на обезбедување посигурна и подобра иднина. Одржливиот развој останува определба и обврска на Владата, што бара подготвување на различни стратегии, планови и програми. Во 1996 година е усвоен Национален акционен план за заштита на животната средина (НЕАП), кој всушност, претставува прва и се уште, главна стратегија во оваа област. Овој документ претставува и прв чекор кон долгорочната амбиција на Република Македонија за интеграција кон Европската унија.

Според Националниот акционен план за заштита на животната средина (НЕАП) сегашната состојба и проблеми во Македонија во оваа област се следните:

- (1) Кај загадувањето на водата најголеми проблеми претставуваат исфрлањето на водата од рударскиот сектор, индустриските постројки и сточните фарми, како и од општинските води во големите урбани центри. Постојат само неколку општински постројки за пречистување на отпадна вода, а само мал процент од отпадната вода се пречистува;
- (2) Во однос на квалитетот на воздухот, во некои урбани области тоа претставува основна еколошка грижа, а два центра каде проблемот е најголем се Скопје и Велес. Главна причина за загадување на воздухот во Скопје е емисијата на гасови од возилата и индустријата, но и одреден број други извори на загадување. Во Велес загадувањето на воздухот главно, се должи на Топилницата за олово и цинк, каде што постои опасност по здравјето на луѓето што ја предизвикуваат тешките метали;
- (3) Несоодветното управување со цврстиот и штетен отпад исто така претставува област за голема загриженост. Постојат прописи за управување со отпадот, но сепак, се уште, е евидентно неговото несоодветно исфрлање;
- (4) Прашањата поврзани со управувањето со земјоделското и шумското земјиште се значајни во Македонија и е неопходен редовен преглед за плодноста на почвата, контролирана употреба и обработка на земјоделскиот и животинскиот отпад и на секундарниот отпад.



За да се обезбеди одржлив земјоделски развој треба да се спроведе политика која поттикнува заштита на земјиштето и треба да се обезбеди обука за земјоделци и лица кои работат на сочуввање на земјиштето.

- (5) Сочуввањето и подобрувањето на шумската ресурсна база е долгорочна цел на државата. Треба да се подготват планови за одржливо управување со шумите што ќе опфатат програми за зачувување и пошумување, да се даде нагласка на повторното пошумување на голото земјиште и рехабилитација на ерозивните региони и производство и користење на медицински и други шумски производи. Со цел да се одржи популацијата на ловен дивеч треба да се подобри управувањето со ловот и да се почитуваат ловните планови;
- (6) Во Македонија е недоволен мониторингот на природното богатство иако постои значителен потенцијал во биодиверзитетот. Постојните институции за заштита на постојниот биодиверзитет се релативно слаби, а биодиверзитетот не се користи на одржлив начин.

Во рамките на програмата CARDS се започнати практични активности за изработка на втор НЕАП, кој во потполност ќе се темели на Шестата акциона програма за животна средина на Европската унијата и ќе ги следи нејзините определби во оваа област.

Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата е донесен 1996 година, а со него се регулираат основните права и обврски во доменот на заштитата на животната средина, како и работењето на Фондот за заштита на животната средина. Но, иако Законот е сеопфатен и ги содржи речиси сите аспекти на заштитата, неговата примена е тешка, бидејќи одредбите на истиот се премногу општи во однос на соодветните постапки. Воедно, тој не е во согласност со законската регулатива за животна средина на Европската унијата. Одредби кои се однесуваат на заштита на животната средина има и во голем број други закони и подзаконски акти кои содржат стандарди за животната средина, но ниту еден не ги применува стандардите на Европската унија во целост. Република Македонија има ратификувано голем број меѓународни договори (конвенции и протоколи) од областа на животната средина, што вклучува исполнување на обврските кои произлегуваат од нив.

Во 2002 година, Економската комисија за Европа на ОН подготви и усвои Преглед за постигнувањата во животната средина на Република Македонија. Препораките посочени во овој извештај ќе бидат предмет на ангажирање на институциите во наредните неколку години. Така, еден од најголемите предизвици за политиката на животната средина е остварувањето на оптимален баланс меѓу економската ефикасност со еколошката ефективност на економските инструменти. Во Република Македонија се спроведуваат само мал дел економски инструменти кои се во функција на заштита на животната средина. Имајќи го предвид и сложениот начин на спроведување на законите, неексплицитното согледување на еколошките и социјалните трошоци и приливот на приходите директно во централниот буџет, во оваа сфера е неопходно подетално проучување на можностите, како и натамошно поефикасно ангажирање. Во таа смисла, ќе се проучи и ќе се интегрира искуството и најдобрите практики на европските држави и од државите од Југоисточна Европа во оваа област што, меѓу другото, вклучува воведување на соодветни механизми на надоместоци за загадување (принцип загадувачот плаќа), со цел интернализација на екстерните трошоци преку нивно вклучување во производните трошоци.

Во рамките на проектот "Зајакнување на капацитетите на Министерството за животна средина и просторно планирање" се изработени четири закони за животна средина и тоа: Закон за животна средина, Законот за води, Закон за управување со отпад и Законот за заштита на природата. Законите се работени според методологијата за апроксимација на законодавството и потполно се усогласени со релевантните директиви на ЕУ од областа на *environmental acquis*, како и со и одредбите од релевантните меѓународни конвенции. Воедно, со помош на GTZ, се



изработи Законот за квалитет на воздухот. Овие закони и во моментот се наоѓаат во собраниска процедура.

На локално ниво, е законска обврска на единиците на локалната самоуправа да изработуваат локални еколошки акциони планови (ЛЕАП). Определен број општини имаат изработено такви планови, а нивната изработка и понатаму ќе биде предмет и на натамошен ангажман.

По однос на одржливиот развој, важно е да се напомене дека МЖСПП е национален координатор на активностите за спроведување на препораките и целите од Агенда 21, како и за подготвување на активности кои ќе водат во насока на подготвување на Национална стратегија за одржлив развој. Во тој контекст, се изработени документите: "Концепциски приод во креирањето и оживотворувањето на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија" (2000); "Национална проценка за одржлив развој на Република Македонија" (2002); и "Истражувачки концепт за обезбедување аналитичка и прогностичка граѓа во функција на изработката на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија" (2003). Во следниот период ќе се продолжи со спроведување на активности кои ќе резултираат со изработка на сеопфатна Национална стратегија за одржлив развој. Исто така, е изработен и "Прирачник за развивање на Локална" Агенда 21, што ќе овозможи сеопфатно согледување на проблемите и нивна приоритизација од страна на донесувачите на политиката на локално ниво, врз усогласена методологија.

Приоритетни цели, инструменти и политики

Главните цели на Македонија во областа на заштита на животната средина се издвоени во следните правци:

- (1) Во однос на севкупната стратегија за интеграција со ЕУ - остварување на еколошки одржлив економски развој, пораст на конкурентноста и интегративен приод кон еколошките проблеми;
- (2) Во однос на законодавството на ЕУ - постапно хармонизирање на домашното законодавство во оваа област со законодавството на ЕУ за животна средина и активно учество во меѓународните напори за решавање на глобалното загадување и деградирање на животната средина.
- (3) Заштита на биолошката разновидност и живеалиштата;
- (4) Активно вклучување во меѓународните системи за заштита на животната средина;
- (5) Одржливо управување со природните ресурси и нивна заштита;

Во врска со првата цел, постојат неколку општи *мерки и задачи* на политиката за животна средина преку кои таа ќе се постигне:

- (1) Постепено постогнување на оптимално ниво на цените на енергијата и на услугите во јавните комунални претпријатија согласно реалната куповна моќ на граѓаните со цел да се постигне нивно користење на најрентабилен начин;
- (2) Постепено зголемување на инвестирањето во екологијата и заштитата на природата;
- (3) Зголемување на уделот на јавните трошоците за еколошка заштита во БНП;
- (4) Подготвување на програми за воведување конкуренција и вклучување на приватниот сектор во јавните комунални претпријатија.

Еден од најголемите предизвици е интегрирање на политиката за животна средина во останатите секторски политики и остварување оптимален биланс помеѓу економската



ефикасност и политичката прифатливост со еколошката ефективност на економските инструменти. Прво треба да се земе предвид како исплатливоста од зголемувањето на постојните, така и воведувањето нови инструменти. Потоа следи прашањето за упростување на системите за плаќање, а сепак да се земе предвид користењето на разни видови економски инструменти за заштита на животната средина. Како што покажува искуството на земјите на централна и источна Европа, доколку давачките за загадување соодветно се дизајнираат и спроведат тие, покрај останатото, ќе обезбедат подобрување во неколку области на политиката: животната средина, иновациите и конкурентноста, вработувањето, даночниот систем и зајакнување на другите инструменти.

Во врска со целта за хармонизација на домашното законодавство со законодавството за животна средина на ЕУ мерките на политиката ќе се реализираат преку:

- (1) усогласување на законодавството;
- (2) постигнување на стандардите на ЕУ за квалитет на животната средина; и
- (3) подобрување на квалитетот на медиумите на животната средина;

Рамковниот закон за животна средина се фокусира на имплементирањето на процедурите за оценка на влијанието врз животната средина и стратешката оценка на влијанието на планови, програми и стратегии. Го регулира пристапот до информации за животна средина, ги воведува постапките за интегрирана контрола и спречување на загадувањето, како плановите за спречување на хавариите. Значаен дел од Законот е посветен на плановите за усогласување на постојните загадувачи со нормите и стандардите на животната средина. Во оваа смисла, се воведува постепен пристап за усогласување, преку изработка на оперативни планови со кои се поврзани дозволите за работа. Максималниот рок за усогласување изнесува 10 години, со исклучок 15, во кој период, е потребно загадувачот да ги утврди мерките што ќе ги преземе за усогласување со еколошките стандарди.

Законот за води зазема нов интегриран пристап за управување со водените ресурси, следејќи ги насоките на рамковната директива за води. Во оваа смисла се воведуваат тела за управување со водите по речните сливови. Законот ги воведува плановите за управување со водните ресурси.

Законот за отпад дава можност за пристап на приватниот сектор во услугите на управувањето со отпадот. Голем дел од надолжностите се дадени на локално ниво, што ја потенцира потребата од зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа за управување со отпадот. Основиот систем на постапување со отпадот се базира врз плановите за управување со отпадот. Воведен е системот на загадувачот плаќа, системот на блискост и минимизирање на отпадот. Ќе се подготви Национален план за воспоставување на сеопфатен систем за управување со цврстиот отпад.

Законот за заштита на природата ги воведува Плановите за управување со природните богатства, вклучувајќи ги задолжително Националните паркови, со што се создаваат услови за интегриран пристап во заштитата на природното богатство. Заштитата на екосистемите и посебно заштитените подрачја преставуваат придонес на Република Македонија кон природното богатство на Европа.

Законот за заштита на воздухот го дава посебно внимание на мониторингот и контролата за загадувањето на воздухот преку системот на дозволи и контрола на емисии. Законот за квалитет на воздухот е делумно хармонизиран со законодавството на ЕУ во оваа област, а исто така, се подготвуваат и подзаконските акти на Законот. Со цел да се воспостави ефикасно



следење на загаденоста на воздухот е неопходно целосно да се заокружи постојниот национален систем за следење.

На среден рок, една од основните цели на Владата е заокружување на законската регулатива со цел хармонизирање на вкупното национално законодавство со Директивите на ЕУ, со донесување на закони од другите области и донесување на подзаконските акти. За спроведување на законите се предвидуваат институции на интегриран пристап за управување со природните ресурси.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација ја обврзува земјата да ја хармонизира и законската регулатива во областа на животната средина со нормите на ЕУ. Континуираното приближување на законите и прописите кон законодавството на ЕУ претставува важен механизам за ефикасна реализација на политиката за заштита на животната средина. Во овој домен особено внимание се обрнува на соработката со Европската унија и нејзините тела, со акцент на соработката со Европската агенција за животна средина. Оваа соработка е интензивна низ различни програми за помош од заедницата (PHARE, CARDS). Реализацијата на оваа стратешка цел ќе се спроведе преку бројни активности:

- апроксимација на националното законодавство за животна средина со environmental acquis на ЕУ;
- внатрешна реорганизација на Министерството со цел усогласување на барањата на европскиот интегративен процес, со нагласено зајакнување на службите за спроведување, контрола и финансирање;
- децентрализација на државните функции и интензивна изградба на структури и капацитети на локалните самоуправи во областа на животната средина што вклучува и изработка на ЈЕАПи;
- подготовка на Стратегија за мониторинг и градење мрежи, Стратегија за подигање на јавната свест и Стратегија за комуникација во областа на животната средина, вклучувајќи оценка на постојната состојба и Акционен план за спроведување на активностите.

Голем придонес за достигнување на оваа стратешка цел ќе се оствари и преку **постигнувањето на стандардите на ЕУ за квалитет на животната средина**, што вклучува:

- подготовка на Стратегија за управување со хемикалии;
- подготовка на Стратегија за управување со податоци за состојбата со животната средина;
- изработка на Национална стратегија за квалитет на воздух;

Подобрувањето на квалитетот на медиумите на животната средина ќе се реализира преку:

- изработка на Национален план за управување со цврстиот отпад;
- изработка на физибилити студија за управување со опасен отпад, вклучувајќи и третман на органски отпад, конфискати и отпад од животни;
- изработка на студија за компостирање на дел од комуналниот отпад;
- заштита на озонската обвивка;
- спроведување на активностите од Националниот акционен план за намалување на влијанието на климатските промени;



- спроведување на Основниот план за отстранување на оловниот бензин од употреба, со кој е предвидено негово етапно и што е можно побрзо исклучување од употреба, среднорочно до 2008 година

Заштитата на билошката разновидност и живеалиштата ќе се оствари преку:

- изработка на Национална стратегија за биолошка разновидност со Акционен план;
- подготовка на Национална рамка за биосигурност;
- заштита на природните езера, вклучувајќи измени и дополнување на законите, изработка на програми и стратешки акциони планови за одржливо управување со сливните подрачја;
- заштита на биолошката разновидност и природното богатство, вклучувајќи и изработка на документација за заштита/прогласување и популаризација на посебното природно богатство;

Активно вклучување во меѓународните системи за животната средина подразбира:

- изработка на Стратегија за меѓународна соработка во областа на животната средина, со особен акцент на соработката со земјите членки на ЕУ;
- развивање на билатерална и мултилатерална соработка како и ратификување и пристапување кон меѓународни договори за животна средина;

Одржливото управување со природните ресурси и нивната заштита опфаќа:

- изработка на втор НЕАП;
- истражување на можностите за воведување и развивање на економски инструменти, заради заштита на животната средина што вклучува изработка на детален план;
- изработка на концепт за можностите за пренамена на националниот долг за вложувања во заштита на животната средина;

Во процесот на креирање и спроведување на политиката за постигнување на одржливост на севкупниот развој е неопходно, меѓу другото, да се инсистира на воведување на интегриран пристап при димензионирањето на националните развојни стратешки документи во сите области, како и многу поголемо вклучување на аспектите на одржливост на развојот, бидејќи комплексноста на одржливиот развој изискува и голем ангажман и на другите области во насока на вградување на принципите на одржливост на развојот. Секако дека најголем приоритет во насока на одржливиот развој, освен интегрираниот пристап и вградувањето на елементите на одржливост на развојот, претставува изработката на Национална стратегија за одржлив развој, како сеопфатна стратегија за севкупниот развој во земјата, што Република Македонија, како земја членка на ООН, има обврска да ја подготви и да започне со нејзино спроведување до 2005 година.

Заради остварување на стратешката цел постигнување на одржливост на севкупниот развој во Република Македонија, меѓу другото, ќе се (1) формира Национален совет за одржлив развој; (2) утврдат национални индикатори за одржлив развој; и (3) ќе се развие Стратегија за одржлив развој на Република Македонија.



Во контекст на приближување на концептот на одржливоста на развојот на локално ниво, ќе бидат неопходни силни структури кои ќе треба стратешки да го планираат локалниот развој врз одржлива основа. Во оваа насока, ќе се работи на зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа, заради вградување на концептот на одржливост на развојот и на локално ниво. Тоа ќе се постигне преку промовирање на изработката на Локални Агенди 21.

3.6.16. Регионален, локален и просторен развој

Сегашна состојба

Регионален и локален развој

Една од карактеристиките на Република Македонија се големите разлики во регионална и локална смисла. Тоа создава неповолна економска поларизираност, во смисла дека постои релативно голема концентрација на населението и стопанските активности во главниот град Скопје и поголемите урбани центри. На ова се надоврзува и податокот дека, како резултат на миграциите село-град и од повисоките кон пониските области во државата, во Република Македонија се создадени области кои се речиси опустошени со население.

И покрај одредени мерки на владината политика што се преземани за да се коригираат тие текови, нивното влијание врз трендот што го креираат пазарните сили, всушност, е многу мало. Општо земено, економскиот систем на Македонија кој е создаден во периодот на транзицијата се карактеризира со високо ниво на централизација на национално ниво, а почнувајќи од 1999 година во тек се реформи во правец на децентрализација. Во тие услови политиката за унапредување на развојот на неразвиените и демографски загрозените области на Македонија не е успешно спроведувана, а главно се реализирала преку трансфери од државниот буџет и преку ресурсите на Фондот за регионален развој.

Во Македонија не постои регионално (средно) ниво на територијална администрација. Во однос на локалното ниво, посебен Закон за локална самоуправа е донесен 1995 година и во него, меѓу другото, се пропишани функциите на општините (единиците на локалната самоуправа), видовите на локални административни органи и тела, нивните надлежности, имотот на заедниците и тн. Законот за територијална организација е донесен во 1996 година, согласно кој во Македонија постојат 123 единици на локална самоуправа. Како резултат на уставните амандмани усвоени по Рамковниот договор во 2001, во 2002 година е донесен нов Закон за локална самоуправа. Со овој Закон се зголемени надлежностите на општините, кои сега опфаќаат: урбанизам, комунални активности, култура, спорт, социјална и детска заштита, предучилишно и основно образование и основната здравствена заштита, обезбедување на јавни услуги, рурално планирање, заштита на животната средина, обезбедување регионален и локален економски развој, образование и здравствена заштита. Новиот Закон предвидува и локално финансирање на наброените активности, меѓутоа, со тој закон не е донесен закон за фискална децентрализација, кој е, сè уште, во процедура, како и новиот Закон за територијална организација, а се очекува нивно финализирање.

Во изминатиот период дел од постојните општини во Република Македонија имаат остварувано и меѓународна регионална соработка. Во таа смисла, во рамките на PHARE програмата за прекугранична соработка во периодот 1996-1999 година, успешно се имплементирани зацртаните проекти. Општините кои гравитираат кон Република Грција (вкупно 23 од 123) имаа можност да аплицираат за добивање грант за нивните приоритетни потреби. Проектите се доделувани во зависност од активноста на општините. Покрај патната



инфраструктура, граничните премини и заштита на животната средина посебно место заземаа и проектите од областа на социо-економски развој (физибилити студии и фонд за мали проекти).

Просторен развој

Во 1996 година беше усвоен Закон за просторно и урбанистичко планирање. Исто така, е донесен и Просторниот план на Република Македонија. Во него, врз основа на предложените концепции за развој на одделни области релевантни за просторниот развој, е подготвен синтезен концепт за организација, уредување, користење и заштита на просторот на Република Македонија. Тој ги опфаќа следните области (сектори): (1) социо-економски основи на планот; (2) заштита и користење на природните ресурси (земјоделско и шумско земјиште, води, минерални и енергетски сировини); (3) разместеност на населението; (4) развој и уредување на градските и селските подрачја; (5) просторна организација на јавните функции; (6) насочување на разместеноста на индустријата; (7) развој и разместување на инфраструктурата (водостопанска, енергетска, сообраќајни и телекомуникациони системи); (8) развој и организација на туристичките подрачја; (9) заштита на животната средина и природните богатства и заштита на недвижното културно богатство; (10) насоки и мерки за заштита од воени разурнувања, природни и техничко-технолошки катастрофи; и (11) активности за спроведување на планот.

Приоритетни цели, инструменти и политика

Регионален и локален развој

Главната *цел* на политиката во оваа област е обезбедувањето одржлив развој на општините (единиците на локална самоуправа). Во однос на територијалната поделба и локалната самоуправа консензуалните цели се: (1) рedefинирање на територијалната поделба на Македонија преку создавање помал број единици; (2) коригирање на постојните недостатоци во функционирањето на општините; и (3) зголемување на нивната капацитативност за креирање одржлив локален економски развој преку сопствени приходи. Ова значи ќе се настојува да се формираат општини кои ќе бидат способни да ги извршуваат своите функции, кои ќе бидат способни да подготвуваат и да реализираат планови за локален економски развој и кои ќе бидат способни да дејствуваат како партнери во европските структурни фондови во прекуграничната регионална соработка.

Што се однесува до *мерките* на политиката, со цел да се создадат услови за динамизирање на економските активности и подобрување на животниот стандард на локално ниво, ќе се стимулираат и ќе се поддржат иницијативите за активирање на развојните потенцијали. Тоа ќе се направи преку воспоставување економска, комунална, образовна, здравствена и друг вид на јавна инфраструктура. Главниот фокус ќе се насочи кон:

- (1) Развивање на покомплексна политика на локален економски развој;
- (2) Усогласување на Номенклатура за територијалните единици за статистика на Република Македонија (НТЕС) со Номенклатурата за територијалните единици за статистика (NUTS) на Европската унија, заради продуцирање на статистички податоци на регионални нивоа за следење на регионалниот развој што претставува предуслов за интеграција во ЕУ;
- (3) Идентификување на неразвиените региони како и регионите со големи проблеми во областа на животната средина;



- (4) Воведување на интергален приод во реализација на целите на политиката на регионален и локален економски развој, преку стимулирање на ендогениот развој на локалните региони;
- (5) Воспоставување и развој на локална мрежа на институции и агенции кои ќе учествуваат во реализацијата на целите на политиката;
- (6) Унапредување на партнерствата, преку вклучување на локални актери од приватниот и од јавниот сектор во остварувањето на целите на политиката за локален економски развој.

Со оглед на општата цел за формирање општини способни да ги извршуваат своите функции, да подготвуваат и реализираат планови за локален економски развој и способни да дејствуваат како партнери во европските структурни фондови, треба да се искористи инфраструктурата која е создадена со досегашното спроведување на програмата за прекугранична и регионална соработка. Истото се однесува и за патната инфраструктура, граничните премини како и другите капитални градежни објекти.

Во тек е иницијатива за воспоставување на прекугранична соработка со Република Бугарија, што претставува и обврска од ССА. Создавањето можности за воспоставување на овој вид соработка претпоставува оформување на база на податоци со приоритетни проекти кои треба да ги предложат општините што гравитираат кон Република Бугарија.

Просторен развој

Врз основа на сегашното ниво на развиеност и проблемите во планирањето, регулирањето и користење на земјиштето, области од посебно значење во следниот период ќе бидат: урамнотеженото користење на земјиштето и перманентното иновирање на плановите. Активностите ќе се насочат кон создавање услови за реализација на интегрален економски развој на целата држава кој, врз долгорочна основа, ќе даде оптимални резултати.

Просторниот план, како интегрален документ за стратешки развој, ќе овозможи реализација на главните развојни цели и на соодветните територијални одлуки. Политиката за развој на земјиштето во рамките на концептот за индустриски развој, ќе направи обид да оствари значително еднаков развој и рационална дисперзија на производните капацитети.

Во постапка е донесување на нов Закон за просторно и урбанистичко планирање.

3.6.17. Статистика

Со Законот за државна статистика донесен 1997 година, кој воедно е и усогласен со меѓународните стандарди и ЕУ регулативите, утврдено е дека главен носител на статистичкиот систем во Република Македонија е Државниот Завод за статистика.

Во рамките на глобалната евалуација на статистичките системи на земјите од т.н. регион Западен Балкан, која се спроведе во текот на 2001 година од страна на EUROSTAT, е извршена евалуација и на статистичкиот систем во Република Македонија. Евалуацијата беше фокусирана на дефинирање на актуелните состојби во ДЗС, на статистичкиот систем како целина, на нивните соодветни институционални околности и окружување, на капацитетот на статистичкиот систем, како и на главните субјекти кои на соодветен начин обезбедуваат навремени, ажурни, фактички и релевантни податоци на корисниците (инфраструктурни аспекти). Постапеноста и функционирањето на ДЗС е позитивно оценето и е посочени неколку активности за комплетно усогласување со барањата на ЕУ.



Покрај Законот за државна статистика се донесени ли се донесуваат посебни закони за пописите. Исто така, е подготвен и е донесен Мастер стратешки план, Стратегија и политика за дисеминација на статистичките податоци, како и петгодишна програма за статистички истражувања 2003-2007, усогласувајќи ја со потребите на корисниците, со *Acquis* и можностите за рационализација.



4. ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ВОВЕД

Усогласувањето на домашното законодавство кон законодавството на Европската унија е едно од основните барања за интеграција на Република Македонија во ЕУ.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација дефинира глобална временска рамка за спроведување на процесот на приближување кон правото на Европската унија. Согласно членот 5 и членот 68 од ССА е предвиден рок на целосна асоцијација од максимум 10 години, кој е поделен на две фази.

Првата фаза веќе започна со датумот на потпишувањето на Спогодбата и трае четири години по стапувањето на сила на ССА. Приоритетни области за приближување на законодавството во оваа фаза е политиката на конкуренција и државната помош, интелектуалната и индустриска сопственост, заштитата на личните податоци, јавните набавки и областите на инфраструктурата на квалитетот (стандардизација, метрологија, акредитација и оценка на сообразност).

Во текот на втората фаза приближувањето на законодавството ќе биде проширено во другите сектори кои не се опфатени во првата фаза.

Меѓу основните цели на процесот на приближување на законодавството е развивање на правна рамка за функционирање на одржлив пазарно ориентиран економски систем отворен кон Европа и промоција на Република Македонија како социјална држава со втемелен принцип на владеење на правото. Во тој контекст ќе се елиминираат сите пречки за непречена трговија меѓу Република Македонија и ЕУ и непречено учество на Република Македонија во единствениот внатрешен пазар на Унијата.

Со потпишувањето на ССА Република Македонија покажа активен однос кон создавање на предуслови за водење на процесот на приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ од институционален, процедурален и методолошки аспект.

Ефективната работа на приближување на законодавството, пред се, бара утврдување на постојната состојба на правото на Унијата, анализа на еквивалентните македонски прописи, подготвување на новите прописи кои ќе ги земат предвид економските аспекти и севкупна оценка на влијанието.

Собранието на Република Македонија и Владата на Република Македонија се одговорни за процесот на приближување на македонското законодавство кон правото на ЕУ и во овој контекст треба да се зајакне нивната натамошна соработката

На годишна основа Владата на Република Македонија подготвува Програма за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ. Во неа се дава детален преглед на активностите на приближување, ЕУ мерките кои се предмет на транспозиција во националните закони, надлежни институции и рокови на имплементација. Реализацијата на активностите се одвива преку повеќе тела формирани за таа намена. Воспоставен е систем за оценка на усогласеноста на националните прописи со правото на ЕУ.

Постојаното јакнење на капацитетот на институциите е клучен фактор за ефективна имплементација на правото на ЕУ во националниот правен систем. Учеството на академската јавност, судиите, обвинителите, економските субјекти, односно на сите заинтересирани страни за секоја поединечна област ќе обезбеди поефикасна имплементација на правните прописи. Процесот и натаму ќе се зајакнува со користење на информатичка поддршка, квалитетен превод на правните акти и втемелување на принципите на транспарентност, дерегулација, разбирливост, лесна пристапност.



Процесот на усогласување треба да доведе до градуелна абсорпција на целосниот корпус на *acquis communautaire* и со тоа да обезбеди активно учество на Република Македонија во идниот развој на правото на ЕУ по стекнувањето на полноправното членство во ЕУ.

4.1 ПОСТОЈНИОТ ПРАВЕН ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Постојниот правен поредок на Република Македонија се состои од Уставот на Република Македонија од 1991 година и неговите измени и дополнувања од јануари 1992 и ноември 2001 година. Во согласност со членот 5 од Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија од 1991 година, сојузното законодавство кое беше конзистентно со новооснованиот македонски уставен и правен поредок, продолжи да се применува и натаму како национално законодавство. Тоа значеше дека, во текот на одреден временски период, откако Република Македонија ја доби својата независност од Социјалистичка Федеративна Република Југославија, најголемиот број сојузни закони се применуваа како дел од националното законодавство. Исто така, треба да се напомене дека временскиот распоред дефиниран во Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија од 1991 година, во однос на подготвувањето и усвојувањето на нови македонски национални закони не беше испочитуван. Тоа значи дека постојат одреден број правни прописи од федералниот систем кои треба да се супституираат со македонски прописи.

Дополнително, сегашниот македонски правен поредок ги вклучува постојните закони и подзаконските акти.

Законодавниот процес во Република Македонија е регулиран со Уставот, Деловникот за работа на Владата и Деловникот на Собранието на Република Македонија.

Согласно Уставот, правни акти можат да предлагаат: Владата, било кој член на Парламентот; како и по иницијатива од најмалку 10.000 граѓани од земјата. Иницијатива за подготвување нов предлог - закон може да биде поведена од било кој граѓанин; група граѓани; институција или здружение.

Надлежните министерства се задолжени за подготвувањето на нацрт -текстови на закон. Деловникот за работа на Владата и Деловникот за работа на Собранието ја одредуваат целокупната процедура за усвојување на еден предлог - закон и негово стапување на сила.

4.2 ПОЈДОВНИ ОСНОВИ И ЦЕЛИ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Усогласувањето на домашното законодавство кон законодавството на ЕУ е едно од основните барања за интеграција на Република Македонија во ЕУ. Спогодбата за стабилизација и асоцијација не дефинира детален план на мерки за усогласување, туку дава глобална рамка на одвивање на процесот на приближување на законодавството:

- Според условите наведени во ССА, предвиден е период од 10 години за воспоставување на асоцијација помеѓу ЕУ и Република Македонија.



- Согласно членот 68 од ССА постепено приближување на законодавството ќе се одвива во две фази.

Со стапување на Спогодбата во сила во април 2004 година, временски се детерминираат фазите на приближување на законодавството кон законодавството на ЕУ.

Првата фаза согласно членот 68 од Спогодбата веќе започна со датумот на потпишување на Спогодбата и трае, како што е објаснето натаму во Членот 5 четири години по стапувањето на сила од ССА. Во оваа фаза приближувањето на законодавството се однесува на одредени фундаментални елементи од легислативата за внатрешниот пазар, како и на други области поврзани со трговијата, во согласност со програмата која се дефинира во координација со Комисијата на европските заедници. Во координација со Комисијата на европските заедници, Република Македонија, исто така, ги дефинира модалитетите за мониторинг и имплементација на приближувањето на законодавството и активностите за спроведување на Законот кои треба да се преземат, вклучувајќи ги и реформите во судството. Во оваа фаза се одредуваат рокови за закон за конкуренција, закон за интелектуална сопственост, закон за стандарди и акредитација, закон за јавни набавки и закон за заштита на податоци. Приближувањето на законодавството во другите сектори на внатрешниот пазар ќе претставува обврска која треба да биде исполнета на крајот на транзициониот период.

Во текот на втората фаза на транзициониот период опишана во Членот 5, приближувањето на законодавството ќе биде проширено на елементите на законодавството кои не се опфатени во претходната фаза.

Со тоа целите на процесот на хармонизација на македонското законодавство може да се дефинираат на следниот начин:

- Воспоставување на конзистентен и транспарентен правен систем на Република Македонија во согласност со Уставот на Република Македонија
- Приближување на правниот систем на Република Македонија кон сите правни инструменти на Европската унија, како и кон политиката и практиката на законодавството на унијата содржани во примарните и секундарните извори на правото на Европските заедници (*acquis communautaire*).
- Развивање на целосна правна рамка како еден од предусловите за спроведување на одржлив пазарно ориентиран економски систем, отворен кон Европа и промоција на Република Македонија како социјална држава со втемелен принцип на владеење на правото.

Со потпишувањето на ССА Република Македонија покажа активен однос кон создавање предуслови за водење на процесот на приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ од институционален, процедурален и методолошки аспект.

4.3 МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ

Комплексноста на процесот на хармонизација на националното законодавство кон законодавството на ЕУ наметнува постоење на методолошки приод со цел негово успешно реализирање и следење. Владата на Република во 2000 година подготви методологија со која се објаснуваат фазите и активностите како составен дел на процесот на хармонизација.

Според Методологијата, процесот на хармонизација е поделен во четири фази:

- (1) **Подготвителна фаза** – воспоставување на сите потребни институции за спроведување на процесот, како и активности од технички карактер како на пример дистрибуција и презентација на европските правни акти во конкретните области и презентација на начелата за хармонизација воопшто. Предуслов за успешна реализација на оваа фаза е



обезбедувањето обука за основните начела за хармонизација (како се подготвуваат основните правни акти во рамките на ЕУ, кои се нивните ефекти врз националното законодавство итн.);

- (2) **Аналитичка фаза** – превод на потребните европски правни акти на Македонски јазик и нивно инкорпорирање во Програмата за приближување на националното законодавство кон европското законодавство во согласност со претходно дефинираните приоритети;
- (3) **Фаза на транспонирање** – оперативна елаборација на новото законодавство во согласност со однапред дефиниран план. Во оваа фаза се одвива вистинското приближување на македонското законодавство со она на ЕУ. Имено, ова е фазата каде националните експерти и експертите од ЕУ мораат да ги подготват новите нацрт - закони или предложените измени и дополнувања на постојните закони или подзаконски акти, со цел да се постигне компатибилност помеѓу правниот поредок во Република Македонија и законодавството на ЕУ;
- (4) **Фаза на имплементација** – која по себе значи не само усвојување на новите закони во Собранието, или измени и дополнувања на постојните, туку, исто така и нивна соодветна имплементација во практиката и управување со ефектот што тие го имаат врз постојната институционална инфраструктура.

4.4 ПРОЦЕДУРАЛНИ АСПЕКТИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО

Заложбата за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ во изминатиот период се втемелува во Законот за Владата на Република Македонија, како и деловничките одредби на Собранието на Република Македонија и Владата на Република Македонија.

Во измените и дополнувањата на Законот за Владата на Република Македонија од 2003 година Секретаријатот за законодавство добива нова надлежност за оценка на усогласеноста на прописите со законодавството на ЕУ.

Во последните измени на Деловникот на Владата на Република Македонија подготвувачите на правните прописи кои се предмет на усогласување со *acquis communautaire* треба да приложат Изјава за усогласеност на правните прописи со *acquis communautaire*. Во истата се наведуваат податоци за ЕУ правните акти со кои се врши усогласување, степенот на усогласеност, причини за евентуална неусогласеност на правните прописи и рокови за постигнување на целосна усогласеност. Со тоа Република Македонија го зема законодавството на ЕУ како референтен модел при подготвувањето на новите правни прописи.

Новоформираната собраниска комисија за европски прашања во рамките на своите надлежности, исто така, има за цел забрзување на процесот на усогласување на законодавството со правото на ЕУ.

Во 2002 година се подготви Процедурален прирачник за приближување кон европското законодавство. Прирачникот обезбедува јасни насоки за сите субјекти вклучени во процесот на приближување на законодавството и објаснува како треба да се работи за да се постигне оптимална организација, координација, известување и следење на нивните активности.



4.5 ПРОГРАМА ЗА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ

Почнувајќи од 2001 година Владата на Република Македонија на годишна основа подготвува Програма за приближување на националното законодавство кон законодавството на ЕУ. Во март 2004 година се подготви четвртото издание од овој мошне важен документ. Во програмите за приближување на законодавството се дава детален преглед на активностите на приближување, ЕУ мерките кои се предмет на транспонирање во националните закони, надлежни институции и рокови на имплементација.

Со секое издание документот квалитативно и квантитативно се подобрува; во почетокот поаѓајќи од Белата книга на Европската комисија за подготовка на земјите со асоцијативен статус од Централна и Источна Европа за интеграција во внатрешниот Пазар на ЕУ (Кан 1995 година), па се до структурата на поглавјата за преговарање со Европската комисија (29 поглавја на *acquis communautaire*). Почнувајќи од програмата за 2003 година, продолжувајќи со програмата за 2004 година, покрај планирањето на активностите на годишно ниво, паралелно се планираат активности и на среден рок. Тежиштето на усогласувањето се поместува кон подзаконските акти и сè повеќе се навлегува во суштината на ЕУ мерките на одделните поглавја на *acquis communautaire*.

Паралелно со програмата во континуитет се развива база на сите податоци поврзани со Програмата за приближување кон европското законодавство, како и мониторинг механизам за следење на прогресот на имплементацијата кој има форма на извештај и претставува комплементарен дел на програмата.

4.6 ОРГАНИЗАЦИЈА НА ПРОЦЕСОТ НА ПРЕВОД НА ЕВРОПСКИТЕ ПРАВНИ ПРОЦЕСИ

Квалитетен превод на европските прописи е битен предуслов за приближувањето на националното законодавство кон европското законодавство. Се работи за подготвување на македонска верзија на *acquis communautaire* која ќе се втемели во националниот правен систем.

Процесот на превод на правните акти на Европската унија е сложен процес составен од многу компоненти. Во тој процес не се вклучени само преведувачи, туку и правници, ИТ експерти и експерти од сите области опфатени со правните акти на ЕУ. Од комплексноста на процесот за превод произлегува потребата за координација на сите негови компоненти, а тоа пак подразбира придржување до претходно договорени правила за работа на сите учесници во процесот.

Основни принципи на процесот на преведување на европските правни прописи се следните:

- систематичност
- постоење на унифицирана терминологија
- лингвистичка и термилошка коректност
- правна издржаност

Одделението за превод на европски прописи при Секторот за европска интеграција го менаџира процесот на преведување кој се состои од следните чекори:

1. првичен превод од англиски јазик на македонски јазик
2. лингвистичка, стручна и правна ревизија
3. верификација на преводите
4. подготвување на речник на термини и изрази
5. база на преведени прописи



6. база на терминолошки поимници

4.7 ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА ЗА ВОДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ

Усогласувањето на законодавството се одвива преку повеќе тела и носители кои се координираат на централно ниво:

- Поткомитет за приближување на националното законодавство составен од претставници на сите министерства- централно координативно тело
- Сектор за европска интеграција-Одделение за интеграција во економско-социјалната област–главна координативна улога и мониторинг во целиот процес
- Работни групи и подгрупи за усогласување со *acquis communautaire* надлежни за оперативна реализација на активностите на приближување на законодавството.
- Национални експерти за одделни ЕУ мерки.

4.8 ДОСЕГАШНИ РЕЗУЛТАТИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА ДОМАШНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ

Базата на податоци за хармонизација на националното законодавство кон законодавството на ЕУ покажува дека досега се внесени околу 400 правни прописи кои се усогласени или се планираат да бидат усогласени со ЕУ правните акти. Приоритет во изминатиот период е даден на подготвување на правни прописи неопходни за создавање правна рамка за функционирање на пазарната економија, реформа на судскиот систем, јавната администрација и сл.

Значителен напредок е направен во усогласувањето на законодавството во областите на внатрешниот пазар, политиките на конкуренција и државна помош, индустриска и интелектуална сопственост, трговското право, заштитата на потрошувачи, финансискиот сектор, животната средина и земјоделството.

Во делот на преведувањето на европските правни прописи досега се превдени околу 15,000 страни европско законодавство. Истовремено се развиени упатства и прирачници за сите субјекти вклучени во преводот. Секојдневно се надградува базата на податоци за преведени прописи, се подготвуваат речници и се одржани повеќе обуки за учесниците во преведувачкиот процес. (преведувачи, ревизори, лектори и др.)

4.9 ИДНИ НАСОКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО

Приближувањето на законодавството е континуиран процес кој постојано треба да се надградува следејќи ги промените на законодавството на ЕУ од една страна и прогресивно вклучување на делот на имплементацијата изразен со конкретни податоци за ангажирање на финансиски ресурси, јакнење на институции, но и со податоци за потреба од техничка помош.



Во процесот на приближување кон европското законодавство, врвен приоритет ќе биде усогласувањето на деловничките правила и другите процедурални аспекти на процесот меѓу Собранието на Република Македонија и Владата на Република Македонија.

Процесот натаму постојано ќе се зајакнува со користење на информатичка поддршка на негово следење, но и со паралелно одвивање на процесот на превод на европските правни прописи. Неопходно е да се заокружи службениот превод на европските правни акти со висок квалитет и непречен трансфер во националниот правен систем.

Мошне важно е планирањето на активностите на хармонизација на законодавството во контекст на буџетскиот процес. За таа цел е потребно евлеење на нови вештини на оценка на влијанието на новите прописи од регулаторен, фискален, економски, социјален, па се до еколошки аспект.

Неопходно е втемелување на нови начела на подготвувањето на новите правни прописи како: транспарентност, дерегулација, разбирливост, едноставност, лесна пристапност и постепен приод кон паралелно публикување на новата легислатива во пишана и електронска форма.

Секогаш треба да се има предвид дека новите прописи треба да одговараат на постојните национални, економски, социјални и други индивидуални интереси и на условите во Република Македонија. Во спротивно, ќе постојат сосема неприменливи и неспроведливи закони.

Треба да се потенцира и дека процесот на приближување и хармонизација на македонското законодавство со законодавството на ЕУ треба да биде паралелен и симултан процес со процесот на хармонизација на новопредложените закони со Уставот на Република Македонија.

Пристапувањето кон ЕУ во себе го претпоставува принципот на супранационалност и предимство на европското право над националното законодавство. Овој принцип треба да се рефлектира во Уставот на Република Македонија што во подоцнежна фаза ќе услови одредени измени во постојниот Устав.

Во согласност со Членот 68 од ССА акцентот во првата фаза по влегувањето во сила на Спогодбата треба да се стави во натамошно проширување и продлабочување на веќе започнатите активности во одделните области на внатрешниот пазар (конкурвенција, државна помош, јавни набавки, заштита на индустриска и интелектуална сопственост, заштита на лични податоци и инфраструктура на квалитетот), мерките од втората фаза на Белата книга и формирањето на соодветни институции за имплементација на новото законодавство.

Хармонизацијата на техничките регулативи и стандардите се од особено значење со оглед на тоа што директно ги засегаат економските оператори и играат клучна улога во отстранување на техничките бариери во трговијата. Во овој дел на процесот на хармонизација мошне важна е соработката на државните органи, Стопанската комора и економските субјекти.

Постојаното јакнење на капацитетот на институциите е клучен фактор за ефективна имплементација на ЕУ правните прописи во националниот правен систем. Капацитетот ќе се мери преку способноста и функционирање на административните и организациски структури, способноста за имплементација на политиката усвоена од страна на Европската унија, како и во развивање на вештини за непречено одвивање на преговори со институциите на ЕУ. Новите закони треба да бидат со висок квалитет и спроведливи. Учеството на академската јавност, судиите, обвинителите, правните советници и по можност на сите заинтересирани страни за секоја поединечна област ќе обезбеди поефикасна имплементација на правните прописи.



Освен приближување на националното законодавство со ЕУ правните прописи кои се однесуваат на внатрешниот пазар, македонското законодавство забрзано ќе се хармонизира во останатите области на *acquis communautaire*. Во овој контекст важни области се финансиските услуги, законодавството за безбедност на прехранбени производи, здравствена заштита на животни и растенија, царини, даноци, транспорт, животна средина, социјална заштита, заштита на работници и сл.

Процесот на приближување на националното законодавство нема да заврши со пристапувањето на Република Македонија во ЕУ. Тој ќе продолжи и по стекнувањето на полноправно членство, како што е и случајот и со другите земји членки. Процесот на усогласување треба да доведе до градуелна апсорпција на целосниот корпус на *acquis communautaire* и со тоа да обезбеди активно учество на Република Македонија во идниот развој на *acquis communautaire*.



5. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

ВОВЕД

Правдата и внатрешните работи е област која постепено еволуира во рамките на Унијата од меѓувладина соработка во одделни области до нејзино вообличување како Трет столб во рамките на ЕУ со Договорот за Европската унија (1992 година), а потоа и институционализирање на соработката во оваа област со Договорот од Амстердам од 1999 година, со кој и Шенгенската област е инкорпорирана во ЕУ. Ваквиот развој во областа на правдата и внатрешните работи беше резултат на потребата да се создаде политички и институционални услови за ЕУ да може да одговори на предизвиците кои ги поставува глобалната економија, потребата за сузбивање на меѓународниот организиран криминал, како и овозможување на слободата на движењето на лицата како четврт конститутивен дел на внатрешниот пазар. Целта на растечката соработка во областа на внатрешните работи во ЕУ е да се образува единствен простор на слобода, безбедност и правда.

Поконкретно, оваа област ги содржи:

- Политиката на визи, азил, имиграција и други политики поврзани со движењето на лицата (глава IV од Договорот за ЕЗ), кои се третираат според методот на Заедницата, чија цел е обезбедување слободно движење на лицата во рамките на ЕУ;
- Соработка на полицијата и судството по кривични прашања и нивното функционирање (глава VI Договор за ЕУ), со цел спречување и сузбивање на: расизмот и ксенофобијата, тероризмот, трговија со луѓе и дела против децата, трговија со дрога, трговија со оружје, корупција и измама;

Заедничките акции, заедничките ставови, рамковните одлуки за приближување на законите и прописите на државите земјите членки, одлуките, како и конвенциите усвоени од државите членки се правните инструменти на ЕУ за остварување на поставените цели. Растечкиот *acquis* во областа на правдата и внатрешните работи ги зголемува барањата кон институциите на ЕУ, како и кон државите членки.

Од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членки, главата VII е посветена на правдата и внатрешни работи. Членот 74 утврдува “Страните ќе посветат особено внимание на зајакнување на институциите на сите рамништа во областите на администрацијата воопшто и примена на правото и механизмите на правдата особено. Ова особено го вклучува јакнењето на владеење на правото.

Соработката на полето на правдата ќе се насочи особено кон независноста на судството, подобрување на неговата ефективност и обука на кадрите од правните професии”.

Спогодбата ги регулира следниве области на соработка: визи, гранична контрола, азил и миграција (член 75); спречување и контрола на нелегалната имиграција и реадмисија (член 76), борба против перењето пари (член 77) спречување и борба против криминалот и другите незаконски активности (член 78), се предвидува посебна акција против корупцијата, перењето пари и нелегалната трговија со дроги.

Декларацијата од Самитот во Солун од 21 јуни 2003 година, како и Заклучоците на Советот на ЕУ од 16 јуни 2003 година, вклучувајќи ја Солунската агенда: Западен Балкан кон европска интеграција” го потенцираат значењето на оваа област во натамошното интегрирање во Унијата, акцентирајќи ја особено борбата против организираниот криминал и корупцијата, како и неопходноста од јакнење на регионалната соработка.

* * *

Непосредниот контекст за Република Македонија - нејзината геополитичка положба, поновата историја на конфликт во регионот, состојбата со границите, постконфликтните состојби – им дава дополнително значење на сите прашања од областа на правдата и внатрешните работи, поставувајќи сложени барања.



Примарен интерес на граѓаните на Република Македонија е таа да се интегрира во единствениот европски простор на слободата, безбедноста и правдата, што истовремено ќе значи обезбедување на слобода на движењето во Европската унија. Постојниот визен режим со Унијата, според кој Република Македонија е на негативната листа – односно неопходни се визи за влез во земјите членки во Унијата - го потенцира чувството на изолација на македонските граѓани од европскиот живот и текови. Негативното влијание на овој проблем врз севкупните реформи и личниот активитет на граѓаните е голем, особено ако се има предвид дека по воведувањето на парламентарна демократија во Република Македонија дојде до заострување на визниот режим со европските земји, односно беше укинат претходниот безвизен режим. Пристапувањето на новите земји членки во Унијата значи отежнување на визниот режим за граѓаните на Република Македонија и во овие земји, така што проблемот постојано се заострува. Процесот на пристапување на Бугарија како сосед на Република Македонија и Романија од непосредниот регион може дополнително да ги усложни состојбите на овој план.

Оттаму, изградувањето на еден стратешки пристап кон прашањата од оваа област, формулирањето, и што е најважно, имплементацијата на конзистентна политика во сите интегрални и комплементарни сегменти е единствениот модел за постепена интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слобода, безбедност и правда и овозможување на слободно движење на граѓаните на Република Македонија во границите на Унијата.

Креирањето и спроведувањето на политиките во областа на правдата и внатрешните работи е непосредно поврзано со јакнењето на владеењето на правото, гарантирањето на слободите и правата на граѓанинот и обезбедувањето на стабилност на демократските институции. Невозможно е оваа област да се разгледува издвоено и од другите подрачја на интеграцијата – на пример, економската интеграција, особено ако се има предвид реформата на судството како една од трите гранки на власта, која преодоминантно се разгледува во овој дел од Стратегијата.

Формулирањето на пристапот на Република Македонија кон интеграција во областа на правдата и внатрешните работи е определен од неколку клучни детерминати:

- Потребата за обезбедување систем на стабилни институции кои функционираат во областа на правдата и внатрешните работи и гарантираат поддршка на другите сектори на интеграцијата;
- Потребата од приближување на стандардите и правилата неопходни за воспоставување на тесна соработка на соодветните институции од РМ со институциите на ЕУ и земјите членки;
- Потребата од формулирање и имплементација на адекватни политики во областа на движењето на лицата;
- Потребата од адекватни и ефикасни мерки во борбата против организираниот криминал и корупцијата;
- Потребата од јакнењето на регионалната соработка.
 - Првиот дел на ова поглавје е посветен на неопходните институционални реформи во областа на судството и во внатрешните работи, ценејќи дека тие се клучните предуслови за интегративните процеси во областа на правдата и внатрешните работи. На борбата против организираниот криминал и корупцијата и е даден посебен акцент со оглед на неговата изостреност – глобално, во рамките на Унијата и регионално - и определеноста на Република Македонија со активностите на внатрешен план да придонесе во таа борба. Во посебно поглавје се разгледува политиката на движењето на лицата, со нагласка на мерките кои Република Македонија ги презема за усогласување на своето законодавство и практика и јакнење на капацитетите, со цел да се овозможи Република Македонија да учествува во заедничката политика во областа на правдата и внатрешните работи на ЕУ.



- При натамошното градење на политиката во оваа област во Република Македонија треба да се има предвид дека ова подрачје ќе доживува натамошна трансформација во рамките на ЕУ, особено во контекстот на уставните промени во Унијата, на што значително ќе влијае и проширувањето со десетте нови земји членки. Покрај тоа, развојот на концептот на “поширока Европа” и на политиката на “новото соседство” во голема мера инкорпорираат мерки и активности во областа на правдата и внатрешните работи. Оттаму, Република Македонија во концептот на интеграција во областа на правдата и внатрешните работи ќе ги проценува и вградува сите неопходни елементи и во рамките на односите со трети земји.

5.1. ИНСТИТУЦИИ ВО ОБЛАСТА НА ПРАВДАТА

Копенхагенските критериуми јасно ги утврдуваат условите за членство во Европската унија, особено потенцирајќи ја стабилноста на институциите кои ги гарантираат демократијата, владеењето на правото, заштитата на човековите права и на правата на малцинствата.

Севкупните транзициони промени во Република Македонија ја поставија третата власт – судството - пред значителни барања за сообразување кон новите правни институти кои произлегуваат од суштествената промена на системот. Овој процес се одвиваше напоредно со процесот на позиционирањето на оваа власт како посебна власт и внатрешните длабоки институционални промени. Таквите реални околности резултираа со нараснати предизвици кои се поставуваат пред судството во остварувањето на неговите клучни функции во заштитата на правата и слободите на граѓанинот и гарантирање на владеењето на правото,

Основна цел на реформата е развивање на европските стандарди во сферата на правдата. Водечката идеја на оваа стратегија е да ги дефинира и да ги потврди веќе постојните насоки за развој на институциите во системот на правдата во Република Македонија, како и да помогне во исполнувањето на преземените обврски во процесот на стабилизација и асоцијација и да ја подготви Република Македонија за членство во Европската унија. Во таа насока, најголемо внимание ќе се посвети на реформите во судството, особено на јакнењето на независноста на судството, како и на зголемување на ефикасноста и намалување на бројот на предмети во судовите.

Реформата на институциите во системот на правдата тргнува, но и ги има за цел следниве принципи:

- (1) Владеење на правото;
- (2) Начелото на поделба на власта на законодавна, извршна и судска;
- (3) Гарантирање на независноста на судството;
- (4) Заштита на правата на граѓаните;
- (5) Гарантирање на еднаков пристап до правдата;
- (6) Прифаќање на сите релевантни европски стандарди во сферата на правдата
- (7) Оспособување на институциите на системот на правдата за примена на европското право и правото на Европската унија.

5.1.1. Судство

Сегашна состојба

Поставеноста на судството и статусот на судиите во Република Македонија претрпе значителна трансформација. Воспоставена е единствена организација на судството во Република



Македонија, при што вонредните судови се забранети. Постојат само судови од општа надлежност (нема специјализирани судови) - 27 основни судови, три апелациони судови и Врховен суд на Република Македонија. Од постојниот број на основни судови согласно член 32 од Законот за судови (Службен весник на Република Македонија, бр. 36/95) 16 основни судови имаат зголемена надлежност.

Судиите ги избира и ги разрешува Собранието на Република Македонија по предлог на Републичкиот судски совет. Републичкиот судски совет го сочинуваат 7 члена, кои ги избира Собранието од редот на истакнатите правници за време од шест години, со право на уште еден избор. Двајца од членовите на Републичкиот судски совет ги предлага претседателот на Републиката, а другите петмина ги предлага Комисијата за избори и именувања при Собранието на РМ.

Уставот и законот прецизно ги определуваат условите за избор, како и разрешување на судија. Судиите имаат траен мандат и уживаат имунитет. Во 1996 година, по донесувањето на Законот за судови и воспоставувањето на траен мандат на судиите, се изврши реизбор на судиите во Република Македонија.

Иако Уставот и законите во основа даваат институционални и функционални гаранции за независноста и непристрасноста на судството, особено начинот на избор на судиите е едно од прашањата што е предмет на јавна критика и поширока анализа, како можност за политичко влијание врз изборот на судиите.

Бројот на судии според систематизацијата изнесува 665. Од нив 24 се судии на Врховниот суд на Република Македонија, 84 се судии во трите апелациони судови, а останатите се судии во основните судови. Вкупниот број на вработени во судството кои не се судии изнесува 2092, што значи однос од 3.3 вработени на еден судија.

Здружението на судиите основано во 1993 година е професионална асоцијација на судиите која придонесува за зајакнувањето на положбата на судиите. Има донесено етички кодекс на судиите. Здружението е особено активно на планот на обуката - досега организираната едукација на судиите се врши главно од страна на Центарот за континуирана едукација на судии формиран од Здружението на судиите во 1999 година.

Собранието на Република Македонија во 2003 година го донесе Законот за судски буџет со кој се уредува постапката за подготвување, утврдување и извршување на судскиот буџет, како и основањето и работењето на Судскиот буџетски совет. Започна со функционирање Судскиот буџетски совет, составен од претседателот на Врховниот суд (претседател), министерот за правда, претседателите на трите апелациони судови и тројца претседатели на основни судови, по систем на ротација. Советот ги утврдува критериумите и методологијата за подготвување на судскиот буџет, врши распределбата на средствата на судовите и презема мерки за навремено извршување на буџетот; одобрува средства за нови вработувања во рамките на утврдениот плафон, го назначува внатрешниот ревизор итн. . Овозможувањето на преодоминантно влијание на судството во располагањето со судскиот буџет е значителен чекор во насока на зајакнување на независноста на судската власт.

Македонските судови се соочуваат со проблемите на долготрајност на постапките и оптовареност со предмети. Ова, главно, се однесува на првостепените судови, додека пак апелационите судови во текот на годината ги решаваат повеќето од случаите. Во 2003 година Врховниот суд на Република Македонија вкупно имал во работа 8.828 предмети, по сите видови предмети, од кои 4.615 предмети останале незавршени на крајот на годината (4.075 незавршени предмети се управни спорови), поради што и се наметнува прашањето за редефинирање на надлежноста во постапката по управните предмети. Апелационите судови во календарската 2003 година, вкупно имале со работа 30.471 предмети, а на крајот на годината останале нерешени 2.232 предмети, што може да се претпостави како ажурно работење, но, исто така, да се постави прашањето за обемот на надлежноста на постапување на апелационите судови. Најголем број предмети, евидентно е, отпаѓа на основните судови. Овие судови, како единствени првостепени



судови во изминатата година вкупно имале во работа 1.163.319 предмети, а на крајот на годината, останале нерешени 501.706 предмети, односно биле со 50% ажурност. Најголемиот заостаток, според статистичките податоци се однесува на прекршочните предмети – 146.003; извршни предмети – 175.337 и на парнични предмети – 28.969.

Овие податоци несомнено укажуваат на потребата од итно редефинирање на организационата поставеност на судовите во Република Македонија и на нивната надлежност, преку измени на организациите, материјалните и процесните закони. Пресметките се дека во просек за да се заврши еден граѓански предмет потребно е една и пол до две години. Основните судови имаат најголем заостаток во предметите на извршување и во прекршочните предмети, што само по себе укажува на приоритетните подрачја на дејствување. За неефикасноста придонесуваат и одредени решенија во процесните закони, кои овозможуваат одолговлекување на постапката. Покрај тоа, несоодветно е распореден товарот на предметите по судови, односно судии, а значајно прашање е и распоредувањето и продуктивноста на несудскиот персонал. Отсуството, пак, на систем на управување со предметите, како и несоодветна информатичка поддршка на функционирањето на судовите дополнително придонесува за недоволната ефикасност на судството. Проблемот на неуредна достава на судските писмена директно влијае врз одолговлекување на постапката и неефикасност во решавањето на судските предмети.

Недоволно е развиена соработката со судовите во земјите членки на ЕУ, како и соработката во регионот, особено во функција на јакнење на професионалните капацитети во македонските судови за примена на европските стандарди во делењето на правдата и примена на европското право.

Со формирањето на нотаријатот во година и успешното функционирање на оваа служба, судовите се ослободија од административни работи кои немаат судска природа.

Приоритетни области и насоки за реформа на судството

Клучен предизвик за судството е зголемување на правната сигурност на граѓаните и зајакнување на нивната доверба во судскиот систем,

Согледувањата за сегашното функционирање на судскиот систем во Република Македонија, го определуваат фокусот на приоритетните области во кои се неопходни позначајни промени:

1. Јакнење на независноста и непристрасноста на судството;
2. Унапредување на ефикасноста;
3. Унапредување на човечките ресурси;
4. Унапредување на системот на финансирањето на судството;
5. Зајакнување на информатичката поддршка во работењето на судството;

Сеопфатна **стратегија за реформа на судството** ќе биде подготвена до крајот на 2004 година, со инволвираност на сите релевантни субјекти во оваа област.

Јакнење на независноста и непристрасноста на судството

(1)

Доследното реализирање на заложбата за независно судство ја актуелизира потребата од промени во начинот

на избор на судиите, како и изборот и составот на Републичкиот судски совет, со цел да се обезбеди доминантно влијание на судиите во изборот на членовите на Републичкиот судски совет, а со тоа и во предлагањето и изборот на носителите на судската функција. За таа цел, по поширока претходна анализа и расправа, на кус рок ќе бидат иницирани неопходните измени



на Уставот и на соодветните закони, кои би можеле да се реализираат во текот на 2005 година. За оваа цел формирана е посебна комисија, во која членуваат и претставници на судската власт, како и експерти .

Напредно со иницирањето на овие промени, доследно ќе се остварува определбата за елиминирање на политичките влијание при изборот на судиите. Истовремено, со воспоставување објективизирани критериуми и мерила од страна на Републичкиот судски совет при предлагањето за избор и разрешување на судии, како и при преземањето мерки на одговорност значително ќе се придонесе за објективизирање на постапката на изборот судиите .

Попрецизното дефинирање на дисциплинската одговорност на судиите, на улогата на претседателите на судовите, на Републичкиот судски совет, унапредување на Етичкиот кодекс на судиите и воведување на антикорупциски процедури во судовите се мерки кои ќе придонесат за јакнење на положбата на судството, неговата независност и непристрасност, како и за јакнење на довербата на граѓаните во судството.

Унапредување на ефикасноста на судовите

(1) *Поедноставување и забрзување на судските постапки:* Во тек се измени на Законот за кривичната постапка и на Законот за парничната постапка, а во постапка на донесување е нов закон за извршување, кој го дерогира Законот за извршната постапка. Истовремено, ќе се пристапи кон измени и дополнувања на Законот за вонпроцесна постапка, чие усвојување се планира за 2005 година. Со овие измени треба да се обезбеди остварување на начелото на судење во разумен рок, преку утврдување рокови за преземање на одредени процесни дејствија и јакнење на инструментите за негова примена и контрола. Во граѓанската постапка се предвидува временско ограничување на можноста за изведување на докази, утврдување на нова позиција на судот која ќе значи редуцирање на примената на истражното начело и укинување на правниот лек “заштита на законитоста“ со кој јавниот обвинител може да навлегува во приватно-правните односи меѓу поединците. Се наметнува потребата и од измени на Законот за судовите во однос на организацијата и надлежноста на судство.

(2) *Поefикасен надзор над траењето на судските постапки* ќе се обезбеди со воведување посебни механизми во рамките на самите судови, како што е на пример инструментот надзорна поплака, за што се неопходни измени на Законот за судовите, кои се планираат во 2005 година. Кон истата цел е насочено и прецизирањето на одредбите за надлежноста на Републичкиот судски совет во вршењето на контролата над работата на судиите и воведување на листа на санкции кои овој орган може да ги изрече спрема судиите кои со несовесно и нестручно однесување доведуваат до неоправдано одолговлекување на судските постапки. Воспоставувањето на ефикасен систем во оваа сфера е во тесна корелација и со уставните измени во положбата на Републичкиот судски совет.

Инаку, во рамките на досегашните напори за подобрување на надзорот над траењето на судските постапки, се и одредбите во Законот за Народниот правобранител, донесен во 2003 година, во кои е прецизирана неговата надлежност да презема мерки за заштита од неоправдано одолжување на судските постапки или несовесно и неодговорно вршење на работите на судските служби.

(3) *Подобрување на системот за извршување на судските пресуди:* донесување Закон за извршување и обезбедување наместо Законот за извршната постапка,(2004) при што ќе се разграничат двата стадиума на извршувањето-дозволување на извршувањето кое ќе го врши судот, од стадуимот на спроведувањето на извршувањето кое ќе се земе од судовите и ќе премине кај извршителите - лица со јавни овластувања чиј статус е целосно регулиран со Законот.



Воедно со измените ќе се намалат и можностите за злоупотребата на правните лекови во извршувањето, бидејќи ќе се намалат основите за обжалување на извршните решенија, а приговорите ќе мора да бидат образложени и докажани. Ќе се зголеми ефикасноста на постапката и од аспект на околноста дека голем дел од извршните дејствија коишто досега ги вршеше судот со решенија или заклучоци, ќе преминат кај извршителите кои истите ќе ги преземаат со заклучоци против кои не е дозволен редовен правен лек.

(4) *Достава на судските акти и писмена:* Подобрувањето на ефикасноста на доставата е итен приоритет. Од една страна е преземањето на мерки во рамките на постојните законски решенија во насока на стимулирање на продуктивноста на соодветниот персонал за достава, негова обука и контрола врз работата, како и поефикасна организација на работењето. Од друга страна, со обезбедувањето на законски претпоставки доставата ќе може да ја вршат и посебни специјализирани правни субјекти со јавно овластување.

(5) *Изземање на прекршоците од надлежноста на судовите* Разрешувањето на заостанатите прекршочни предмети, изземањето на прекршоците од надлежноста на судовите и поедноставување на прекршочната оставка е неопходно на краток рок.

(6) *Воведување на систем на алтернативно решавање на спорите:* Среднорочна цел која ќе придонесе за растеретување на судството е креирање глобален систем за алтернативно решавање на предметите. Во период од три години ќе биде подготвена законска регулатива за алтернативно решавање на спорите, особено во сферата на семејното право, трудовото право и заштитата на потрошувачите, како и етички кодекс за медијаторите. Воспоставувањето на системот ќе биде поддржано со обезбедување обука за медијаторите.

(7) *Воведување на систем на управување на предметите*

5.1.1.1. Унапредување на човечките ресурси

- (1) Доизградување на системот на обука, како и на системот на регрутација, напредување и оценка на работата на судиите и судскиот персонал се поставува како приоритет на кус рок. Системот на обука на судиите треба да се базира на принципите на задолжителност, како и стимулативност – односно резултатите од обуката да имаат влијание врз напредувањето и наградувањето на судиите.
- (2) Во рамките на гарантираните средства за обука на судиите од независниот судски буџет (2%), ќе биде воспоставена Национална институција (школа) за едукација на судии и јавни обвинители. Оваа институција треба да оствари клучна улога во изградувањето и имплементацијата на континуиран систем на обука на судиите.
- (3) Приоритет во развивањето на курикулум за обука на судиите се: примената на единствени стандарди во делењето на правдата, а особено обезбедувањето на човековите права конвергентни со европските одн. меѓународните стандарди; обезбедување продлабочени знаења во подрачјата на правото кои го обезбедуваат функционирањето на пазарната економија и интеграцијата во единствениот европски пазар; запознавање и оспособување за примената на *acquis communautaire*, врз основа на принципот на супремација на правото на Заедницата, како и општи обуки за управување во судовите, водење на судските предмети и користење на соодветните информациони системи. Во овие рамки, програмираното изведување студиски престои во државите членки на ЕУ ќе биде корисен инструмент во јакнењето на професионалниот капацитет на судиите и воспоставувањето на трајна соработка на професионално ниво.
- (4) Подобрувањето на ефикасноста на судската администрација препоставува конзистентна примена на воспоставениот систем на регрутација, оценка на работата и унапредување на несудскиот персонал, како дел од државната администрација. Реалокацијата на ресурсите и други мерки за зголемување на



продуктивноста се апликативни во рамките на постојниот систем на управување во судовите. Како краткорочен приоритет се наметнува и воспоставувањето на систем на континуираната обука на несудскиот персонал, профилирана според потребите на одделните категории персонал и подрачјата во кои е потребно итно унапредување на работата на судовите.

5.1.1.2. Унапредување на системот на финансирање на судството

Со воведувањето на самостоен судски буџет се создаде основата за поголемо влијание на судството во распределбата и користењето на средствата за судовите. Оттаму, на краток рок, како приоритет се поставува доследната и ефикасна имплементација на Законот за самостојниот судски буџет и востановувањето критериуми за финансирање на судството.

Во рамките на буџетските можности, на среден рок ќе биде согледана можноста од зголемување на платите на судиите, како еден од значајните елементи во детерминирањето на позицијата на судството во целина во општеството.

5.1.1.3. Зајакнување на информатичката поддршка во судството

Реализацијата на Проектот за компјутеризација на судството се наметнува како приоритет на кус рок. Ќе се обезбеди примена на веќе подготвените софтверски решенија, по реализираните пилот проекти, во сите судови. На среден рок, ќе се овозможи единствено функционирање на ИТ систем во судовите. Напоредно, ќе се обезбеди соодветна компатибилност и поврзаност на системот со Сдругите релевантни институци како јавното обвинителство, казнено-поправните установи, адвокатите, нотарите, Министерството за правда и Министерството за внатрешни работи. Во овие рамки се опфатени активностите за развој на стандардите за размена на информации помеѓу различните субјекти во правосудството; подготовка на единствен систем на собирање на податоци, водење на статистика и управување на предметите, како и реализацијата на проектот за изработка и ставање во функција на јавната Web база на Трговскиот регистар.

5.1.1.4. Транспарентност и пристап на јавноста до судскиот процес

- (1) Заради подобрување на довербата на јавноста во судството неопходно е да се утврди концептот и модалитетите за односи на судовите со јавноста и со медиумите, во согласност со Законот за пристап до информациите кој е во постапка за донесување. Краткорочни цели се организирање обуки на одговорните во судот за односи со јавноста и креирање на јавни web страници, како основа за презентирање на активностите на судовите.

5.1.2. ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ ВО СИСТЕМОТ НА ПРАВДАТА

5.1.2.1. Јавно обвинителство

Сегашна состојба

Јавното обвинителство, како единствен и самостоен државен орган ја има основната улога на гонење на сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела. Јавниот обвинител го именува и разрешува Собранието за време од 6 години. Тој ужива имунитет за што одлучува Собранието. Потребните квалификации се соодветни на оние потребни за избор на судии. Јавното обвинителство е организирано на три нивоа, врз основа на принципите на



хиерархија и субординација, и тоа: Јавно обвинителство на Република Македонија (јавен обвинител и 10 заменици), 3 Виши јавни обвинителства во Скопје, Штип и Битола и 22 основни јавни обвинителства. Вршењето на функцијата јавен обвинител е регулирано и со кодекс на однесување.

Видоизменетите трендови на криминалитетот, трансграничниот карактер на многу облици на криминал и другите општествени околности кои влијаат врз криминалитетот, ја определуваат и рамката за промени во положбата, формите и модалитетите на дејствување и соработка на Јавното обвинителство, вообличени во нови законски решенија.

II Насоки за реформата на јавното обвинителство

Зајакнувањето на позицијата и овластувањата на Јавното обвинителство во гонењето на криминалот, како и јакнењето на неговите капацитети особено во сферата на гонењето на организираниот криминал се основните цели на новите решенија на Законот за јавното обвинителство. Во законот е инкорпорирана Препораката (2000) 19, донесена од Комитетот на министри на Советот на Европа на 6.10.2000 година.

1. Зајакнување на положбата на јавните обвинители

За успешно и ефикасно остварување на функцијата јавен обвинител значајно е да се обезбедат услови за професионално регрутирање и унапредување на носителите на функцијата на кривичен прогон, воведување на критериуми за напредување во кариерата, разумни услови во однос на нивниот статус и наградувањето, како и средства за нивна лична безбедност, но истовремено и утврдување на основи за дисциплинска постапка за јавните обвинители кога ќе ја злоупотребат функцијата. Со новиот закон се зајакнува самостојноста на овој орган и независноста во однос на извршната власт, особено преку предложеното решение за траен мандат на замениците јавни обвинители, освен на ниво на основното јавно обвинителство, кои би имале траен мандат по првиот шестогодишен мандат. Се воспоставува и Совет на Јавното обвинителство.

Вршењето на функцијата јавен обвинител е регулирано со кодекс на однесување, кој треба да биде унапреден, во текот на 2004 година, во насока на утврдување на редовна внатрешна контрола и стандардите на професионалното однесување на јавните обвинители.

Истовремено, ќе се изгради пристап на односи со јавноста, во корелација и со Законот за пристап до информациите, кој исто така, е во постапка на донесување.

2. Подигање на ефикасноста на јавното обвинителство во вршењето на кривичното гонење и соработка со другите органи и учесниците во постапката

Зголемената ефикасност во гонењето на кривичните дела претпоставува ефикасна соработка меѓу Јавното обвинителство и полицијата, при што е неопходно дефинирање на нејзините модалитети.

Од друга страна, Јавното обвинителство ќе ја зајакнува својата позиција како орган кој ја верификува законитоста на истражните дејствија преземени од страна на полицијата и притоа задолжително да го контролира начинот на кој полицијата ги почитува човековите права во постапката.

Посебно внимание ќе биде посветено на воспоставувањето на ефикасен систем за заштита на сведоците и на жртвите на кривичните дела, како новововеден институт.

3. Јакнење на капацитетите на јавното обвинителство во борба против организираниот криминал и корупцијата

Со новиот закон се имплементира обврската преземена со Мерките насочени кон конкретна акција против организираниот криминал што ги усвои Владата на Република Македонија во ноември 2003 година³ за зајакнување на капацитетот на Јавното обвинителство за

³ Повеќе во Делот 7. Сузбивање на организираниот криминал и корупцијата



сузбивање на организираниот криминал, преку воспоставување посебен оддел за борба против организираниот криминал и корупцијата со надлежност за територија на Република Единицата ќе биде функционална до крајот на 2004 година. Овој специјализиран оддел ќе воспостави соработка и координација со другите субјекти во борбата против корупцијата и организираниот криминал, пред сè, со Министерството за внатрешни работи и судовите.

4. Човекови ресурси и инфраструктурна опременост

Значаен елемент во градењето на капацитетот на Јавното обвинителство е иградувањето на систем на обука на јавните обвинители, при што ќе се воведат задолжителни обуки пред преземањето на функцијата, како и континуирани обуки, особено во поглед на новите форми на криминалитет, борбата против организираниот криминал, заштитата на сведоци, компаративните кривично-правни системи и меѓународната соработка во кривичната материја. Обуката на јавните обвинители ќе се одвива во рамките на Националната школа за едукација на судии и јавни обвинители.

Во областа на инфраструктурната опременост, краткорочен приоритет е воспоставување на ИТ систем во Јавното обвинителство и подобрување на техничката опременост. На среднорочен план ќе се обезбеди функционална електронска поврзаност со другите правосудни институции - судовите, полицијата и казнено-поправните установи.

5. Јакнење на регионалната соработка

Јавното обвинителство на Република Македонија ќе ја развива натамошната соработка со другите јавни обвинителства во регионот на Југоисточна Европа во рамките на потпишувањето на Меморандумот за разбирање, чија цел е поефикасно сузбивање на криминалот на регионално ниво. За таа цел ќе бидат поставени офицери за врска, а предвидено е создавање на база на податоци.

Истовремено, Јавното обвинителство ќе ја развива соработката со соодветни институции и асоцијации во земјите членки на ЕУ како, заради размена на искуствата, така и заради

Реформа на јавното обвинителство – приоритети (нов Закон од 2004 година):

- јакнење на позицијата и самостојноста на Јавното обвинителство;
- *Подигање на ефикасноста на јавното обвинителство во вршењето на кривичното гонење и соработка со другите органи и учесниците во постапката*
- зајакнување на улогата во заштита на законитоста и на човековите права во постапката;
- јакнење на капацитетите за борба против организираниот криминал;
- унапредување на ефикасноста на јавното обвинителство во вршењето на кривичното гонење и соработка со другите органи и учесниците во постапката;
- унапредување на човечките ресурси;
- воспоставување на ИТ систем и негово поврзување со соодветните институции;
- регионална соработка: Меморандум за разбирање

воспоставување на ефикасна меѓусебна соработка.

5.1.2.2. Адвокатура

Сегашна состојба



Според Уставот на Република Македонија (чл. 53), Законот за адвокатурата (Службен весник бр. 59/ 2002), Статутот на Адвокатската комора на Република Македонија (Службен весник бр. 97/2002), адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон. Ја вршат адвокати поединци и адвокати здружени во адвокатско друштво. Тие се запишуваат, според условите определени во Законот, во Адвокатски именик што се води во Адвокатската комора на Република Македонија (АКРМ). Правната помош на странката адвокатот ја дава совесно и стручно, согласно со закон, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората и како тајна го чува она што му го доверила странката.

Адвокатот во вршењето на адвокатската дејност ужива имунитет. Адвокатот не може да биде лишен од слобода за кривично дело сторено во вршењето на адвокатската дејност без претходна согласност од АКРМ. Со Статутот на АКРМ се регулира работата на Комората, правата и должностите на адвокатите, постапката за издавање и одземање на лиценца и други релевантни прашања.

Приоритети

Измени и дополнувања на Законот за адвокатурата се предвидуваат во 2005 година. Како приоритетни прашања се поставуваат:

- (1) Зајакнување на заштитата на клиентите преку гарантирање задолжително обештетување на штетите кои им се предизвикани.
- (2) Обезбедување континуирана обука на адвокатите и размена на искуства со земјите членки на ЕУ;
- (3) Усвојување на нов Адвокатски етички кодекс.

5.1.3. Извршување на санкциите

Сегашна состојба

Пенитенцијарниот систем во Република Македонија е заснован врз уставниот постулат според кој на ниту едно лице не може да му биде ограничена слободата освен од страна на судот и во постапка утврдена со закон. Осудените лица ги уживаат сите слободи и права утврдени со Уставот, освен правото на слободно движење со востановени механизми за контрола и надзор во текот на издржувањето на казната затвор. Со Законот за извршување на санкциите се востановени основите за реформата на системот, согласно европските стандарди.

За организацијата и унапредувањето на системот на извршување на казната затвор е надлежна Управата за извршување на санкциите, во Република Македонија функционираат 8 казнено-поправни установи и две воспитно-поправни установи: 1 од затворен вид, 5 – од полуотворен вид, една од отворен вид, еден малолетнички затвор и два воспитно-поправни дома. Кадровската екипираност на овие установи е недоволна, а неопходно е и натамошно подобрување на условите за сместување, како и техничко доопремување.

Насоки за реформа на системот на извршување на санкциите:

- *Унапредување на имплементацијата на европските стандарди во пенитенцијарниот систем*

Покрај законското имплементирање на Европските затворски правила на Советот на Европа, Стандардните минимални правила за постапување со затвореници на ООН и Конвенцијата за спречување од тортура и нечовечко однесување, во наредниот период акцент ќе биде ставен на практичната реализација преку подобрување на условите за престој во установата, остварување на правата за здравствена заштита и



на другите гарантирани права и воопшто обезбедување целосно поквалитетен третман и услови за ресоцијализација.

- *Мрежата на казнено-поправни установи се редефинира*, во согласност со потребата од извршување подолготрајни казни од досегашните, востановување на дом-болница, како и определување на статусот на стопанските единици во состав на казнено-поправните установи
- *Подобрување на условите за престој на осудените лица и унапредување на техничката опременост на установите.*
- *Унапредување на кадровската екипираност*, преку подобрување на стандардот на вработените и условите за вршење на работните обврски, како и востановување на систем на континуирана обука (со соодветно дефинирање на статусот на Центарот за обука).
- *Воведување на систем на извршување на алтернативни мерки,*
- *Имплементација на проектот за компјутеризација на казнено-поправните установи и обезбедување поврзаност со системот на Министерството за правда, Управата за извршување на санкциите и судовите.*

5.2. Судска соработка во граѓанска и кривична материја

5.2.1. Судска соработка во граѓанската материја

Судската соработка во граѓанската материја (Глава IV од Договорот за ЕЗ) има за цел да им помогне на земјите членки во разбирањето на парничните и вонпарничните акти кои се донесуваат во земјите членки, да ја унапреди и да ја поедностави соработката во изведувањето докази и признавањето и спроведувањето на одлуките во граѓанските и стопанските предмети, вклучувајќи ги и вонпарничните предмети. Истовремено, судската соработка во оваа област треба да придонесе за унапредување на компатибилноста на нормите кои се применуваат во државите членки во поглед на надлежноста и судирот на надлежноста, како и да ги отстранува пречките за нормално функционирање на граѓанските постапки, доколку е потребно и со поттикнување на компатибилност на нормите на граѓанската постапка кои се применуваат во државите членки.

Суштината на судската соработка во граѓанската материја во ЕУ не е да обезбеди унификација на правните системи, туку заеднички правила коишто ќе овозможат непречено функционирање и еднаква заштита на економските субјекти во единствениот внатрешен пазар, како и примена на правото на Заедницата во сите земји членки.

Генерална претпоставка за остварување на соработка во граѓанската материја е соодветен степен на усогласеност на правото на Република Македонија во граѓанската сфера со правото на Заедницата.

За воспоставување и остварување на судска соработка во граѓанската материја, неопходно е во Република Македонија да се преземат следниве чекори:

- Поедноставување и забрзување на постапките поврзани со парничните и вонпарничните акти од граѓанската или стопанската област.
- Усогласување на одредбите за судир на законите и надлежностите на Република Македонија со оние кои се применуваат во државите членки на ЕУ;
- Воспоставување на компатибилност на нормите кои се применуваат во граѓанските постапки во РМ со оние во државите членки на ЕУ.

Усогласувањето на граѓанското законодавство



Правниот систем на Република Македонија во граѓанската област од периодот од осамостојувањето на Република Македонија претрпе целосна трансформација, во насока на усогласување на правниот режим согласно новите вредности кои ги гарантира Уставот на Република Македонија – пазарна економија заснована врз приватната сопственост.

Преземени се крупни реформи кои резултираа со ново законодавство во сферата на сопственоста, облигациите, трговските друштва (во тек е донесување нов закон), банкарството, јавните претпријатија, заштитата на потрошувачите, конкуренцијата, во фискалната сфера, во сферата на индустриската сопственост и другите области на граѓанското право. Истовремено, се развиваше законската и институционалната рамка за поддршка на процесите на приватизацијата и денационализацијата. Натамошните реформи треба да се одвиваат во насока на постојано програмирано усогласување со европското законодавство, но со примарно внимание на доследната имплементација и јакнење на капацитетите.

Клучните недостатоци во сферата на граѓанското право се лоцираат во постојните слабости во граѓанското процедурално законодавство – законите за парнична, вонпарнична и извршна постапка, чии посеопфатни измени се во подготовка.

Приоритети за остварување на судска соработка во граѓанската материја:

- (1) Натамошно усогласување на законодавството од граѓанската сфера со законодавството на ЕУ, а особено процесното законодавство, како и одредбите за судир на надлежностите;
- (2) Натамошно континуирано потпишување, ратификација и целосна имплементација на меѓународните договори во оваа област;
- (3) Унапредување на соработката и координација меѓу надлежните министерства, соодветните јавни институции во РМ и судовите.
- (4) Воспоставување на посебно одделение во рамките на Министерството за правда (вон постојното одделение за меѓународни односи) за тековно одржување на односите со соодветните тела во државите членки на ЕУ, надлежно за: добивање доказен материјал за вонпарнични предмети; одредување на надлежностите на институциите кои го спроведуваат Законот во вонпарнични предмети; добивање доказен материјал за граѓански и трговски предмети; оценка на доказните материјали во судовите; признавање и извршување на судските пресуди.
- (5) Зајакнување на административните способности на Министерството за правда и континуиран процес на обука на државните службеници во оваа област.
- (6) Воспоставување интегрални бази на податоци за соработка по граѓански прашања на РМ со европските држави, поврзани со слични електронски бази на податоци на другите држави во регионот, како и со оние на државите членки на ЕУ.
- (7) Воспоставување регионална рамка за соработка и координација во оваа област.
- (8) Јакнење на меѓународната и регионалната соработка меѓу судовите во областа на меѓусебната правна помош, екстрадицијата и трансферот на осудените лица, како и директна размена на информации;
- (9) Развивање на соработката со соодветните институции и подготовки за пристапување кон Европската судска мрежа за граѓанска и трговска материја.

5.2.2. Судска соработка во кривичната материја

Целите на судската соработка во оваа област на ниво на ЕУ се да ја помогне и да ја забрза соработката меѓу надлежните министерства и судските или соодветни органи на државите членки во поглед на постапките и извршувањето на одлуките, да ја олесни екстрадицијата, колку што е неопходно - да обезбеди компатибилност на нормите кои се применуваат во оваа соработка; да



спречи судир на надлежност меѓу државите членки. Покрај тоа, судската соработка во кривичната материја треба да воспостави минимум правила во поглед на битието на кривичните дела и казните во полето на организираниот криминал, тероризмот и недозволената трговија со дрога.

Претпоставка за судската соработка во кривичната материја е усогласувањето на кривичното законодавство со законодавството на ЕУ, како и компатибилност со соодветните норми на ЕУ.

Сегашна состојба во усогласувањето на кривичното законодавство

Кривично законодавство - и материјалното и процесното се во постојан процес на реформа, при што е постигнат висок степен на компатибилност со европските стандарди и практика.

Во 2004 година усвоени се изменувањата и дополнувањата на Кривичниот законик и на Законот за кривичната постапка со кои се обезбедува имплементација на веќе ратификуваните меѓународни конвенции и усогласување со законодавството на ЕУ. Досега Република Македонија ги има ратификувано најважните конвенции кои се однесуваат на кривично-правната област.⁴ Значајна новина е воведувањето на кривично-правна одговорност на правните лица.⁵ Измените на Законот за кривична постапка, обезбедуваат најширока правна помош, поедноставување на постапките за таа помош и директна соработка и размена на информации помеѓу органите за гонење и судење. Истовремено се усогласува постапката за екстрадиција и за трансфер на осудени лица со законодавството на ЕУ - Европската конвенција за *екстрадиција*, како и *Европската конвенција за трансфер на осудени лица*.

Приоритети:

- (1) Постојано усогласување на кривичното законодавство со законодавството на ЕУ
- (2) Јакнење на капацитетите во надлежните институции (Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, Јавното обвинителство и судовите) за ефикасно спроведување на соработката во областа на кривичната материја, континуирано спроведување на обука.
- (3) Развивање на соработката со соодветните институции и подготовки за пристапување кон Европската судска мрежа.

5.3. РЕФОРМИ ВО ОБЛАСТА НА ВНАТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Сегашна состојба

Периодот по осамостојувањето на Република Македонија постави нови предизвици во областа на владеењето на правото и одржувањето на внатрешната стабилност во земјата. Процесот на демократизација и процесот на транзиција, проследени со економска криза, усложнети со влијанијата на регионалната нестабилност, војни и конфликти, на поширок општествен план го карактеризираше и трансформација на општествените вредности и норми на

⁴ Конвенција за трансфер на осудени лица со Дополнителниот протокол (1999), Европската конвенција за меѓусебна правна помош во ата материја со Дополнителниот протокол (1999) и Вториот протокол (2003), Европската конвенција за екстрадиција со двата протокола (1999), Конвенција на ООН за недозволена трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции (1993), Казнена конвенција за корупција (1999) и Граѓанско-правната конвенција за корупција на Советот на Европа (2002), Конвенцијата за перење, откривање, заплenuвање и конфискација на криминалните приноси (2000), Римскиот статут на меѓународниот кривичен суд (2002), Конвенцијата на Советот на Европа за пренос на казнените постапки, итн.

⁵ Усогласување со Вториот протокол на Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на ЕУ 1997 година, Конвенцијата за спречување на поткупувањето на странски службени лица во меѓународните трансакции на OECD.



однесување. Ваквите процеси резултираа и со појава на нови видови криминалитет, со зголемено насилство, застапеност на организираниот и транснационалниот криминал, како и поголем број повторници меѓу извршителите.

Интернетичките тензии претставуваа дополнителен отежнувачки фактор во процесот на внатрешна демократизација и гарантирањето на принципот на владеењето на правото.

Рамките на дејствувањето на Министерството за внатрешни работи се поставени во Уставот на Република Македонија, Законот за внатрешни работи, Законот за организација и работа на органите на државната управа и други законски и подзаконски акти.

Министерството за внатрешни работи е одговорно за униформираниот дел од полицијата, криминалистичка полиција, граничната полиција и Агенција за разузнавање. Раководителите на подрачните организациони единици а Министерствити се одговорни пред Министерството за внатрешни работи. Министерството е под контрола на цивилен министер, а надзор врз работата на Министерството врши собраниска комисија. Со Спроведувањето на Стратегијата за интегрирано гранично управување до 2006 година Министерството за внатрешни работи целосно ќе ја преземе контролата на границите од Министерството за одбрана. Агенцијата за разузнавање како посебен државен орган е одговорна пред Претседателот на Републиката.

Министерството за внатрешни работи претставува централизиран модел на организација. Во негов состав функционираат Бирото за јавна безбедност и Управата за безбедност и контраразузнавање. Работите на системот на јавната безбедност ги врши Бирото за јавна безбедност во чиј состав се Одделот за криминалистичка полиција (цивилен состав) и Одделот за полиција (униформиран состав). За извршување на работите сврзани со безбедноста и контраразузнавањето⁶ надлежна е Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК). Надзор над работата на УБК, како и над Агенцијата за разузнавање врши посебна комисија на Собранието на Република Македонија.

Министерството за внатрешни работи е организирано на три нивоа: централно, во седиштето на МВР; регионално, 12 сектори за внатрешни работи и локално, 23 одделенија за внатрешни работи. Во јуни 2003 година МВР своите функции ги остварувало со 11.135 вработени, од кои 60.7% се униформирана полиција, а 11% го сочинуваат одделот за криминалистичка полиција.

Согласно Уставот, (член 95) и Законот за државни службеници,⁷ полициските службеници (како на државни службеници) и оние кои се наменувани лица (освен министерот и неговиот заменик) не можат да бидат политички активни. Согласно Законот за локална самоуправа⁸ раководителот на подрачната организациона единица на министерството треба да биде избран од Советите на оштините, од три дадени предлози на МВР. Формално постои јасна правна процедура и услови за разрешување на назначените функционери.

Работата на криминалистичката полиција во делот на откривање на современите форми на организиран криминалитет, корупција и перење пари во значителна мера беше отежната, поради уставното ограничување на примената на Специјалните истражни мерки, што е надмината со усвојување на Амандманот на член 17 од Уставот на Република Македонија. Во процедура се имплементирачките посебни закони за условите и постапката за следење на комуникациите, заштита на сведоци, со донесување на потребните подзаконски акти, како и усвојувањето на измени во кривичното законодавство, кои треба да се донесат до крајот на 2004 година и почетокот на 2005..

Дополнителна тешкотија во извршувањето на функциите на Министерството за внатрешни работи претставува и несоодветната опременост на криминалистичката и униформираната полиција со информатичка и друга опрема. Поради ова, постои потреба од ургентно воспоставување соодветна информатичка и телекомуникациска инфраструктура,

⁶ Работи кои се однесуваат на заштита од шпионажа, тероризам или други активности насочени кон уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Македонија со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал

⁷ Службен весник на РМ 59/2000, (112/00, 34/01, 103/01, 43/02).

⁸ Службен весник на РМ бр. 5 од 2002 година.



подобрување на капацитетите на криминалистичката форензика, како и од воспоставување на ефикасен систем за собирање и анализа на криминалистичките податоци и соодветно поврзување со евиденциите на Министерството со други надлежни државни органи и институции и правосудните органи.

Отсуството на континуиран систем на едукација и обука, како и на конзистентен систем на управување со човечките ресурси претставуваат сериозни недостатоци во воспоставувањето на ефикасна полиција. Во овој контекст, укинувањето на специјализираното високо образование во оваа област во 1995 година се покажа како неодржливо. Согледаната потреба од континуирано образование за потребите на полицијата резултираше со воспоставување на полициска академија во 2003 година.

5.3.1. Реформа на полицијата

По Рамковниот договор, во оваа област се преземени широк опсег на реформи насочени, пред сè, кон зголемување на ефикасноста во борбата против криминалот, јакнење на довербата меѓу граѓаните од сите заедници, како и имплементација на европски стандарди во обезбедувањето на принципот на владеење на правото. Во текот на 2003 година, фокусот на активностите беше на стабилизацијата на состојбите и оневозможување на активностите на криминални групи, како последица на конфликтот од 2001 година. Паралелно со овие мерки, интензивни беа активностите за унапредување на правичната застапеност на заедниците во полицијата и јакнењето на довербата на граѓаните. Резултатите на овој план овозможија рефокусирање на активностите кон стратешки мерки со долгорочни импликации и институционално зајакнување. Во овие рамки, реформата на полицијата зазема клучно место. Сите овие активности се поддржани и од полициската мисија “PROXIMA” на Европската Унија

Усвоена е Стратегија за реформа на полицијата (2003) со Акциски план (2004), Мерки насочени кон конкретна акција против организираниот криминал (2003), Стратегија за интегрирано гранично управување (2003), Акциски план за миграција и азил (2003), Национална програма за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција (2002) и други документи.

Реформата на полицијата е насочена кон создавање современ модел на полициска организација, која се темели врз принципот на владеење на правото и заштита и почитување на човековите права и слободи.

Основни цели утврдени во Стратегијата за реформа на полицијата се:

- ефикасност на полициското работење
- организираност, стручност и економичност во работата
- техничко-технолошка опременост
- одговорност и мотивираност на вработените
- функционирање на полицијата како сервис за граѓаните

Зголемената ефикасност на полициското работење треба да резултира со зголемена безбедност и сигурност на лицата (физички и правни) и имотот (приватен и државен), намалување на стапката на криминалот и повисок степен на негово откривање. Предуслов за ваквите резултати е остварување ефикасна координација на полицијата со другите државни институции во извршувањето на законите, соработка со граѓаните, отвореност кон јавноста ефикасна меѓународна соработка.

Согласно целите на реформата кои се состојат, пред сè, во воведување на организациони единици возможни за раководење; воспоставување на системот на самоодговорност на средно и локално ниво; поделба на организацијата по задачи; намалување на потребата од секојдневна координација во работата преку поделба на работата; елиминирање на дуплирањето на надлежности и меѓусебниот надзор кој би се заменил со стручен надзор и контрола по



хиерархиска основа; олеснување на преносот на информации преку намалување на борјот на организациони облици и ослободување на полицијата од т.н „неполициски функции“; како и во насока на воспоставување конзистентна организациона структура на Министерството за внатрешни работи согласно европските стандарди, со која ќе се обезбеди висок степен на реализација на непосредните дела на полициската функција, неопходни се измени во организационата и функционалната поставеност на Министерството за внатрешни работи.

Со пренесувањето на надлежностите и остварување на определен степен на самостојност во работењето и користењето на финансиските средства од страна на подрачните организациони единици, треба да се зајакнат одговорноста и мотивираноста на вработените. Мотивираноста на вработените ќе се стимулира и преку соодветен систем на регрутирање, напредување и вреднување, како и заштита на правата од работниот однос. Истовремено се зајакнуваат механизмите за почитување на стандардите на човековите права и слободи во постапките од страна на полицијата. Се воспоставува независна внатрешна контрола врз почитувањето на професионалните стандарди со посебен оддел за внатрешна контрола и професионални стандарди во директна линија со министерот.

Една од приоритетните области на реформата е изградбата на козистентен систем за континуиран развој на човечките ресурси и апликација на современи методи на управување и континуираната обука на вработените за примена на нови методи за работа се приоритет.

За обезбедување на соодветна едукација на кадрите кои ќе работат во областа на полицијата и внатрешните работи, донесен е закон за основање на Полициска академија, со која се обезбедуваат дипломски, специјалистички, магистерски и докторски студии, како и континуирана обука за потребите на Министерството за внатрешни работи и други органи на управата. Усвоен е Акцискиот план за развој на Полициската академија 2003-2008 година. Во моментот се исполнети сите правни претпоставки, како и основните препоставки во поглед на курикулумот, наставниот кадар и опрема за профункционирање на Академијата.

Се воведува системот на “community policing”, односно заедничка акција на полицијата и граѓаните во решавањето на безбедносните проблеми во локалната заедница преку проактивни програми, како и мерки на градење доверба преку соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците кои не се во мнозинство во полициската структура.

Зголемената транспарентност на Министерството за внатрешни работи и отвореноста кон граѓаните треба, исто така, да придонесат за зајакната доверба на граѓаните во органите за спроведување на законот.

Со реформата на полицијата се предвидува значително зајакнување на Одделот за организиран криминал⁹, со напоредно зајакнувањето на капацитетите за криминалистичко-разузнавачка анализа.

Реформа на полицијата – приоритети:

- **реорганизација и деконцентрација;**
- **професионални стандарди, почитување на човекови права;**
- **јакнење на капацитетите против организираниот криминал и капацитетите за криминално-разузнавачка анализа;**
- **развој на човечки ресурси: одговорност, мотивација, континуиран систем на едукација – Полициска академија;**

⁹ Подетално во 5.8.: Сузбивање и борба против организираниот криминал



- **надградување на ИТ системот, воспоставување бази на податоци и нивно управување согласно ЕУ стандарди;**
- **проактивно дејствување со локалната заедница;**
- **транспарентност**

Од суштествено значење за унапредување на ефикасноста на полицијата е надградувањето и осовременувањето на информатичко-телекомуникациската мрежа и изградувањето на интегриран инфограциски систем со бази на податоци и стандарди на нивно управување кои ќе овозможат соработка и постепено интегрирање во Шенгенскиот систем.

На среднорочен план, овие реформски зафати треба да резултираат со целосно трансформирана полициска служба во согласност со европските стандарди, која ќе биде способна рамноправно да соработува со соодветните полициски служби на земјите членки на ЕУ во рамките на спроведувањето на *acquis* во областа на правдата и внатрешните работи и особено Шенгенското *acquis*.

5.4. ЗАШТИТА НА ЛИЧНИТЕ ПОДАТОЦИ

Заштитата на личните податоци е правен императив во поглед на размената на информациите, механизам кој обезбедува доверба помеѓу истражните органи, а истовремено ги поддржува и меѓународните истраги. Без негово ефикасно функционирање невозможна е квалитетна и ефикасна обвинителна постапка, посебно во случаи на гонење на организирани криминални групи.

Овој систем претпоставува свест за имплементација на ефикасна и напредната техничка и информатичка култура, како и почитување на заштитните механизми за човековите права и приватноста.

Функционирањето на системот за заштита на личните податоци е услов без кој не може да се развива ефикасна размена на информации со ЕВРОПОЛ, како и во рамките на Шенгенскиот систем.

Сегашна состојба

Со Уставот на Република Македонија од 1991 година се гарантира безбедноста и доверливоста на личните податоци, а посебно заштита на личниот интегритет на граѓаните како резултат на идентификација на личните информации во текот на обработка на податоците. Во 1994 година е донесен и Законот за заштита на личните податоци кој се однесува на собирање, обработка и чување на информациите. Во овој Закон се дефинира правниот, организацискиот и техничкиот домен на мерките против недозволеното собирање, анализа, уништување и пренесување на податоците, како и против недозволеното поврзување со податоците или со базите на податоци. Во јануари 2002 година е донесен и Закон за дополнување на Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на РМ“ бр.4/2002) со цел обезбедување соодветна заштита на личните податоци, вградување на принципите на законска обработка на личните податоци, особено на посебните категории на лични податоци, предвидени со Директивата 95/46/ЕС.

Ратификувана е Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на личните податоци во однос на автоматската обработка на лични податоци од 1981 година;



Во тек е изработка на нов Закон за заштита на личните податоци ~~законот~~ со цел да се постигне усогласување со стандардите на ЕУ во оваа област. Со оглед на фактот што донесувањето на овој закон е клучен услов за имплементацијата на сите активности во областа на политиките на слободното движење на лица и имплементација на веќе донесените стратегии и акциски планови во Република Македонија, неговото донесување е врвен приоритет. Оттаму, донесувањето на Законот е од итна природа..

Крајна цел е да се воспостави ефикасен правен и оперативен систем за заштита на личните податоци, целосно компатибилен со ЕУ, како системски предуслов за меѓународна заштита и размена на податоци и почитување на човековите права и приватноста.

Надлежни органи се Министерството за внатрешни работи, а по влегувањето на сила на новиот Закон за заштита на личните податоци и Дирекцијата за заштита на личните податоци, како самостоен државен орган кој врши надзор над законитоста на преземените активности при обработката на лични податоци.

Приоритети:

- (1) Донесување на нов на Законот на заштита на личните податоци, хармонизиран според ЕУ стандардите и поткрепен со подзаконски акти, во кој ќе се дефинирана видот на податоците кои ќе може да се внесуваат во базата на податоци; пристапот до базата на лични податоци по строго утврдени правила согласно ЕУ стандардите; воспоставување на независен надзорен орган, како и отворање на можноста за пристап на граѓаните до нивните податоци, доколку е потребно истите да бидат корегирани или дополнети;
- (2) Општо подигнување на свеста за значењето на системот за заштита на лични податоци и нужноста од негово почитување.

5.5. ПОЛИЦИСКА И ЦАРИНСКА СОРАБОТКА

5.5.1. Полициска соработка

Полициската соработка во ЕУ ги вклучува заедничките активности договорени од Советот на Европската унија и преку ЕВРОПОЛ.

Во рамките на заедничките активности се одвива оперативната соработка меѓу соодветните полициски, царински и други специјализирани служби за извршување на законите во поглед на спречувањето, откривањето и истрагата на кривичните дела; собирањето, чувањето, анализата и размената на соодветни информации, вклучувајќи сомнителни финансиски трансакции; соработка и заеднички иницијативи во обуката, размена на офицери за врски, размена на службеници, користење на опрема и форензички техники, како и заедничка евалуација на посебни истражни техники во поглед на откривање на тешки кривични дела и организиран криминал.

Европската полициска служба (ЕВРОПОЛ) ги помага, поддржува и ги координира посебните истражни операции од страна на надлежните органи на државите членки. ЕВРОПОЛ може да побара од земја членка да спроведе истрага или изврши одредена експертиза која може да се стави на располагање на друга земја членка во истрага на организиран криминал. Истовремено, оваа служба тесно соработува со службените лица – експерти за борбата против организираниот криминал.

Сегашна состојба



За работите во областа на меѓународната полициска соработка во Република Македонија надлежен е Секторот за меѓународна полициска соработка, во чии рамки функционира Националното централно биро на ИНТЕРПОЛ и преку кој истата се остварува на оперативно ниво.

Со Стратегијата за реформи во полицијата се создаваат можности и за унапредување и проширување на соработката со европските полициски организации, а особено ЕВРОПОЛ.

Предуслов за поинтензивно развивање на соработката со ЕВРОПОЛ и со земјите членки на ЕУ е усвојување на Законот за заштита на личните податоци. Покрај тоа, неопходно е постојано унапредување на аналитичките капацитети на службите за спроведување на Законот, нивната меѓусебна соработка во истрагите и обезбедување на докази.

Приоритети

Цел на Република Македонија на кусорочен план е да воспостави договор за соработка со ЕВРОПОЛ, а на долгорочен план – да ја унапредува соработката во повисоки форми на соработка – на оперативно и стратешко ниво.

- (1) Усогласување и имплементација на Законот за заштита на личните податоци со стандардите на ЕУ;
- (2) склучување на договор за соработка со ЕВРОПОЛ
- (3) Модернизација и на опремата и ИТ системите во поддршка на размената на информации и нивната сигурност,
- (4) Континуирана обука на вработените.

5.5.2. Царинска соработка

Сегашна состојба

Во Царинскиот закон од 1998 година се направени се измени и дополнувања, кои се однесуваат на поголема ефикасност на царинската постапка, вклучувајќи ги принципите на селективност и анализа на ризик и поедноставување на постапките. Со донесувањето на Законот за Царинската управа во јули 2004 година постапките и функционирањето на Царината се усогласени со европските стандарди и царинската служба добива ингеренции на орган за спроведување на законот со посебни овластувања.

Посебен акцент во хармонизацијата се посветува на дефинирањето на надлежностите на царината во оперативна смисла и нејзиното позиционирање како служба која треба активно да учествува во сузбивање на прекуграничниот криминал. Во тек е подготовка на подзаконските акти, кои се потребни, заради операционализација на овластувањата на царинските службеници дадени во Царинскиот закон, кои првенствено се однесуваат на правилници за носење и користење на оружје, користење на специјални истражни техники и помагала во сузбивање на криминалот, зголемување на контролата на царинското подрачје и сл.

Принципот на транспарентност во работењето на царината како служба која треба првенствено да биде дефинирана како сервис на стопанството и граѓаните се спроведува на задоволително ниво, особено преку расположивите информации на web страницата на Царината.

Информациониот систем е формиран според правилата за собирање, анализа и размена на податоци по различни области од царинското работење според стандардите на Светската



царинска организација, ЕУ и програмата на УНЦТАД. Именуваниот систем работи и е достапен за сите субјекти во текот на 24 часа.

Во интерес на сузбивање на организираниот криминал и корупцијата, е воспоставена отворена линија со граѓаните, трговците, транспортерите и сите заинтересирани субјекти, кои можат да пријават на соодветните служби шверц на стоки, илеална трговија со оружје, дрога или случаи на корупција. По однос на информациите, обучени службеници постапуваат во натамошно иследување во соработка со полицијата и јавното обвинителство.

Приоритети

- (1) Донесување и спроведување на подзаконската регулатива, заради операционализација на надлежностите дадени во Царинскиот закон преку утврдување на транспарентни и јасни постапки со точен опис на овластувањата и одговорностите на царинските службеници;
- (2) Реформа на организационата и кадровската структура во насока на градење на високо професионална царинска служба, насочена кон клиентите и посветеност на соодветно давање услуги;
- (3) Натамошно развивање на системот за Селективност, кој придонесува за поефикасна контрола;
- (4) Унапредување на информатичките системи за целосна поддршка на одделните царинските постапки и надлежности, вклучувајќи и во функција на електронско извршување на царинските постапки;
- (5) Целосно покривање со соодветна техничка опрема за набљудување на граничните премини и терминалите заради обезбедување на контрола и ефикасност при протекот на патници и стока, како и спречување на прекугранични криминални активности;
- (6) Дефинирање на програма за обука со институционална рамка на основно и специјализирано ниво, како и воспоставување на заедничка програма за обука со другите служби иноволвирани во пограничното работење и борба против организираниот криминал
- (7) Зајакнување на односите со јавноста и координацијата со другите владини тела и НВО за соодветно развивање на јавното мислење и формирање на јавна свест за значењето на ефективен царински систем;
- (8) Развивање на царинската соработка на национално и меѓународно ниво.

5.6. СУЗБИВАЊЕ НА ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈАТА

5.6.1. Борба против организираниот криминал

Организирано криминално е релативно нов феномен во Република Македонија. Порастот на транснационални криминални организации на глобално ниво, безбедносните проблеми во регионот, проследени со ембарга, напоредно со внатрешните транзициони проблеми, беа факторите кои сериозно влијаеа врз појавата на организираниот криминал. Истовремено, поради својата географска положба, Република Македонија е подложна на прекуграничен криминал.

Анализата на статистичките податоци од Министерството за внатрешни работи покажува тенденција на зголемување на обемот на најтешките видови на кривични дела, како што се трговијата со дрога и оружје и кривичните дела кои статистички се следат во групата за организиран криминалитет.



Податоците укажуваат на зголемување на ефикасноста на надлежните органи, особено во поглед на илегалната трговија со луѓе, илегалната трговија со дрога и корупцијата. Меѓутоа, во практиката, несоодветната правна регулатива го ограничува обезбедувањето на докази и нивно процесуирање. Заради тоа покрај создавањето на соодветна законодавна и институционална рамка, суштествено е јакнењето на капацитетите на сите инволвирани институции во оваа сфера и алокацијата на соодветни ресурси.

Стратешки интерес на Република Македонија е јакнењето на капацитетите за борба против организираниот криминал и корупцијата – на национално и регионално ниво. Ваквите определби коинцидираат со експлицитните определби на ЕУ определбите на ЕУ изразени на Лондонската конференција (2002) и Солунскиот самит (2003), поддржани и со конкретни програми на ЕУ.

Во ноември 2003 година Владата ги усвои Мерките насочени кон конкретна акција против организираниот криминал, а Националниот акционен план за борба против недозволена трговија со луѓе и за илегална миграција е усвоен во февруари 2002 година.

Со Мерките насочени кон конкретна акција против организираниот криминал, кои се усогласени на регионално ниво

Законодавна рамка

Во Република Македонија континуирани се настојувањата да се следат и имплементираат меѓународните норми во оваа област. Република Македонија досега ги има ратификувано најважните мултилатерални договори за борба против криминалот¹⁰.

Во овие рамки спаѓаат поголем број закони, како што е Кривичниот законик (1996), Законот за кривичната постапка (1997), Законот за спречување на перење пари (2001), Законот за финансиската полиција (2002). Во декември 2003 година Собранието го усвои амандманот за измена на членот 17 од Уставот на Република Македонија, со што е овозможена примената на специјалните истражни методи. Во новите закони начелно се вградени европските стандарди кои произлегуваат од меѓународните договори и препораки и таа претставува солидна основа за воспоставување на ефикасен систем за превенција и репресија на криминалот.

Со Кривичниот законик на Република Македонија (ноември 1996 година, измени и дополнувања од 1999 година и донесените измени 2004 година) се инкриминираат кривичните дела од областа на организираниот криминал, согласно меѓународните стандарди. Кривичниот

¹⁰Конвенција за трансфер на осудени лица со Дополнителниот протокол(1999), Европска конвенција за меѓусебна правна помош со кривична материја со Дополнителниот протокол(1999), Втор дополнителен протокол на Европската конвенција за меѓусебна правна помош во кривичната материја(2003), Европска конвенција за екстрадиција со двата Протокола(1999), Казнена конвенција за корупција(1999), Цивилна конвенција за корупција(2002), Конвенција за перење на пари, откривање, заплена и конфискација на имотна корист прибавена со кривично дело(1999), конвенција на ООН за недозволена трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции(1993), Римски статут на Меѓународниот кривичен суд(2002), Протокол бр.12 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи(2004), Протокол бр.13 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи, во врска со укинувањето на смртната казна во сите околности(2004), Меѓународна конвенција за сузбивање на терористички напади со експлозивни направи(2004), Меѓународна конвенција за спречување на финансирање на тероризмот(2004) Конвенција на ООН за недозволена трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции (1993), Европската конвенција за трансфер на осудени лица (1999), Европската конвенција за взаемна правна помош во кривични предмети (1999) и Вториот протокол (2001), Европската конвенција за екстрадиција (1999), Казнено-правната конвенција за корупција (1999) и Граѓанско-правната конвенција за корупција на Советот на Европа (2002), Конвенцијата за перење, откривање, заплена и конфискација на криминалните приноси (2000), Римскиот статут на меѓународниот кривичен суд (2002). Во тек е постапката за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, заедно со протоколите кои се однесуваат на трговијата со луѓе и борбата против криумчарење на мигранти.



законик содржи одредби со кои е инкриминирано членувањето во криминални организации, а извршувањето на кривичното дело од страна на повеќе лица или организирана мрежа се предвидени во повеќе други кривични дела карактеристични за организираниот криминалитет. Од значење за меѓународната соработка е и одредбата која предвидува важење на казненото законодавство за државјанин на Република Македонија и во случаите кога ќе стори казниво дело во странство.

Со најновите измени и дополнувања на Кривичниот законик дополнително се зајакнува казнената политика во однос на кривичните дела од областа на организираниот криминалитет, а се воведуваат и нови одредби и инкриминации кои треба да го олеснат откривањето и докажувањето на овие кривични дела. Во оваа смисла во Кривичниот законик се воведуваат нови казнени одредби кои се однесуваат на криумчарење на мигранти, недозволно влијание врз сведоци и др., Кај поодделни кривични дела се предвидува ослободување од казна на сторител на делото¹¹, со исклучок на организаторот, кој ќе го открие делото или битно ќе придонесе за неговото откривање, а се воведува и казнена одговорност на правните лица, што ќе ги олесни истрагите за организираниот криминал, а посебно на кривичните дела од сферата на економскиот и финансискиот криминал. Измените во казненото законодавство се во насока на зајакнување на можностите за истрага и казнената политика во сферата на финансискиот криминал, перењето пари и корупцијата,¹² а се предвидува и воведување на конфискацијата на криминални приноси, како казнена мерка.

Изменет е и дополнет Законот за кривичната постапка со што се обезбедува поголема ефикасност во постапката, имплементација на амандманот на член 17 од Уставот, како и имплементацијата на потпишаните меѓународни конвенции од оваа сфера. Покрај ова, се воведуваат одредби за заштита и компензација на штетата на жртвата и за заштита на сведоците. Исто така, ќе бидат вметнати и одредби кои ќе овозможат примена на специјалните истражни техники, како силен инструмент за спроведување на Законот.

За имплементација на амандманот на член 17 од Уставот во 2004 година ќе биде донесен Законот за условите и постапката за следење на комуникациите, како и Законот за заштита на сведоците (во 2005 годин).

На среден рок е потребна и поширока реформа на кривичното законодавство. Во овие рамки дополнително треба да се обезбеди создавање на законска можност за префрлување на обврската за докажување на потекло на имот на обвинетиот, што е од особено значење во постапките за организиран финансиски криминал и перење пари, а се повеќе се наметнува како неопходност.

При имплементацијата на приоритетите како заеднички именител мора да се постави гаранцијата на човековите и граѓански права, кои се загарантирани со Уставот на Република Македонија.

Институционална поддршка

Во зајакнувањето на мерките во борбата против организираниот криминал посебен акцент се става на зајакнувањето на институционалната поддршка, особено на специјализираните единици за оваа функција, кои се конкретно предвидени во документот усвоен од Владата. Мерки насочени кон конкретна акција против организираниот криминал.

¹¹ Кај кривичното дело “Неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурзори”

¹² Од значење во оваа сфера, посебно од аспект на борба против корупцијата е инкриминацијата “Прикривање на потеклото на несразмерно стекнат имот”, која ги опфаќа службените лица и одговорните лица во јавно претпријатие и јавна установа, кои ќе дадат лажни податоци за своите приходи или за кои ќе се утврди дека нивниот имот во големи размери ги надминува нивните легални приходи.



Во рамките на реформата на полицијата, во организациската структура на Криминалистичката полиција се формира посебен Оддел за организиран криминал.¹³

Формирањето на посебен оддел на Јавното обвинителство за организиран криминал, како и специјализирана судија за предметите од областа на организираниот криминал е во функција на јакнење на капацитетите за сузбивање на организираниот криминал.

Со Законот за спречување на перење пари во март 2002 година во Министерството за финансии е воспоставена Дирекцијата за спречување на перење пари. Во јули 2004 година донесен е нов Закон за спречување перење пари и други приноси од казниво дело, со кој се прецизира надлежноста на Дирекцијата и нејзината релација со другите субјекти, физички и правни лица и се имплементираат европските стандарди. Во Мерките за борба против организираниот криминалитет се предвидени и конкретни мерки за зајакнување на капацитетите на Дирекцијата. Покрај ова, во текот на 2004 година треба да се донесе и посебна Национална стратегија за борба против перењето пари. Од особено значење е во текот на 2004 година Дирекцијата да ги исполни неопходните технички, кадровски и оперативни услови за полноправно вклучување во меѓународната организација на овој вид институции т.н. ЕГМУНД група, во рамките на која се одвива непосредна взаемна размена на информации.

Финансиската полиција е оперативна служба за извршување на Законот, која согласно Законот за финансиска полиција е формирана во Министерството за финансии. Финансиската полиција има овластувања директно да прибира докази во фазата на предкривичната постапка, а финансиските полицајци ги имаат истите овластувања на службени лица, како и оние вработени во МВР. Во тек е кадровското доекспирање и обука на оваа служба.

Разбирајќи го феноменот на организираниот криминалитет и потребата од мултидисциплинарниот пристап во борбата против истиот, на оперативен план, неопходно е воспоставување тесна соработка на специјализирани институции од различен вид со цел размена на информации и координација на активностите, за што се преземаат активности за формирање на Национален центар за соработка, за собирање, анализа и размена на криминалистички информации. Во овој центар ќе партиципираат сите институции кои во рамките на своите оперативни надлежности, активно се вклучени во сузбивањето на организираниот криминалитет.

За унапредување на ефикасноста во борбата против организираниот криминал суштествена е изградбата на компатибилни и поврзани бази на податоци во сите релевантни институции, со натамошно поврзување во соодветни мрежи на регионално ниво. Оваа задача треба да се реализира на среден рок.

Регионална и меѓународна соработка

Одредени резултати во настојувањата за јакнење на капацитетите во борбата против организираниот криминал, корупцијата и перењето пари се постигнати преку активната соработка со различните меѓународни организации и иницијативи. Република Македонија активно учествува во Иницијативите на Пактот за стабилност против организираниот криминал (СПОК), корупцијата (СПАИ), во Групата на држави за борба против корупцијата на Советот на Европа (ГРЕКО) и Комитетот за оценка на мерките против перење на пари (МАНИВАЛ), а

¹³ Притоа, е предвидено формирање на посебен сектор за финансиски криминал, Сектор за меѓународна полициска соработка, Сектор за специјални истражни техники, Одделение за заштита на сведоци и Одделение за потраги. Исто така, е предвидено и создавање на посебен Сектор за криминалистичко разузнавачка анализа, кој ќе разменува податоци со соодветните сектори во другите специјализирани единици, како што се Дирекцијата за спречување на перење на пари, Финансиската полиција и Царинската управа.



конкретни резултати во подобрување на капацитетите се постигнати во соработка со единици на ООН и Европската унија.

Поголем број конкретни активности се преземени од страна на Министерството за внатрешни работи и Царинската управа, кои со соодветните служби во соседните и други држави од регионот имаат потпишано билатерални договори за соработка во областите на борба против криминалот. Во септември 2003 година во Охрид е потпишана и Јадранската повелба (Република Македонија, Република Хрватска, Република Албанија) за подобрување на соработката во борбата против организираниот криминал и трговијата со оружје, дрога и луѓе. Билатерални спогодби за соработка во областа на организираниот криминал се склучени со Република Албанија, со Србија и со Црна Гора, а ќе продолжат активностите на Република Македонија за склучување на такви спогодби со сите земји од регионот.

Приоритети:

- (1) Ратификација на Конвенцијата на Обетинетите нации за борба против транснационалниот организиран криминал, со протоколите ;
- (2) Донесување Закон за условите и постапката за следење на комуникациите (2004) и на Закон за заштита на сведоци (2005);
- (3) Создавање на потребната институционална инфраструктура за поддршка на примената на специјалните истражни мерки;
- (4) Формирање на централна служба за анализа на криминалистичките разузнавачки податоци; градење на про-активен и мултидисциплинарен пристап во истрагите, заснован врз добри аналитички информации и анализи;
- (5) Развој на капацитетите за спроведување на квалитетни финансиските истраги и примена на привремените мерки за конфискација;
- (6) Едукација и обука на кадрите, вклучително и обуката на судиите и јавните обвинители.
- (7) Воспоставување на компатибилни бази на податоци и системи за размена на податоци меѓу органите и телата надлежни за сузбивање на организираниот криминал; и координација на активностите преку Националниот центар за соработка, за собирање, анализа и размена на криминалистички информации
- (8) Подготвување на Национална стратегија за борба против перење пари
- (9) Кадровско и техничко оформување на Дирекцијата за спречување на перење на пари и исполнување на неопходните услови за вклучување на Дирекцијата во ЕГМУНД групата, целосно кадровско и техничко оформување на Финансиската полиција.

5.6.2. Спречување и сузбивање на корупцијата

Истражувањата на јавното мислење во врска со корупцијата укажуваат на подигнатата свест на јавноста за овој проблем. Во јавноста постои перцепција за висока застапеност на корупцијата, а странските инвеститори, сметаат дека тоа е еден од клучните фактори што влијае за одвраќање на директните инвестиции неопходни за економски раст и отворање на нови работни места. Меѓутоа, статистиките за кривични дела поврзани со корупцијата се во дисбаланс со присутната перцепција за корупцијата. Ова најверојатно произлегува од генералниот факт за тежината на откривањето на овие дела, но и досегашната уставна неможност за користење на специјалните истражни мерки. Се очекува нараснатиот притисок на јавноста, зголеменото ниво на политичка волја, како и овозможувањето на соодветни законски средства да придонесат за поеvidентни резултати во борбата против корупцијата.



Конечна цел е да се создаде амбиент на “нула толеранција” кон корупцијата и претворање на корупцијата од нискоризична и високопрофитна во високоризична и нископрофитна активност. Факт е дека долгорочно за превенцијата на корупцијата треба да влијаат генералното зајакнување на институциите кои ја гарантираат демократијата и јакнење на механизмите за заемна хоризонтална контрола меѓу институциите на системот (систем на интегритет). Меѓутоа, напоредно е неопходна планираната акција со специфични, законски засновани мерки насочени кон спречување и сузбивање на корупцијата.

Во 2002 година е донесен Законот за спречување на корупцијата, кој е изменет во јуни 2004 година.

Во ноември 2002 година е формирана Државната комисија за спречување на корупцијата. Членовите на Државната комисија ги избира Собранието на Република Македонија, самостојна и независна во извршувањето на нејзините законски надлежности. За својата работа членовите на Државната комисија поднесуваат годишен извештај до Собранието на Република Македонија. Комисијата првенствено има превентивна и контролна улога.

Во јуни 2003 година Комисијата донесе Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. Државната комисија оствари влијание во зајакнување на одговорното и отчетното однесување на носителите на функции и на правните лица кои располагаат со државен капитал. Целосната имплементација на препораките од Државната програма ќе придонесе за создавање на ефикасен систем за превенција и репресија на корупцијата и ќе придонесе кон јакнењето на владеењето на правото и развојот на економијата.

Во насока на отстранување на можностите за корупција се и мерките преземени од Владата за намалување на дискреционите права во управата и воведување на системот „прв дојден - прв услужен”.

Во органите на државната управа, особено оние со зголемен обем на јавни набавки, се преземаат специфични мерки насочени против сузбивањето на корупцијата (пример: снимање на постапките, промени на членовите на Комисиите, итн. Напоредно со измените во Законот за јавни набавки, овие специфични мерки ќе се изградуваат во конзистентен механизам на контрола за оневозможување на корупцијата, особено во постапката за јавните набавки.

Државната програма за спречување и сузбивање на корупцијата во значителна мерка се потпира и на ангажманот на граѓанскиот сектор (медиумите, невладините организации, универзитетските установи и независните експерти), како и приватниот сектор.

Приоритети:

- (1) Ратификација на Конвенцијата на обединетите нации за борба против корупцијата;
- (2) Имплементација на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата;
- (3) Јакнење на независноста на Државната комисија и стекнување на статус на правно лице;
- (4) Воведување строги механизми за контрола на постапката за јавни набавки;
- (5) Јакнење на соработката на државните органи со цивилниот сектор.

5.6.3. Борба против тероризмот

Преземени се активности кон создавање на соодветна правна рамка преку усвојување на специјален закон за борба против тероризмот, со имплементација на соодветните меѓународни инструменти, како и измените и дополнување на постоечкото кривично-правно законодавство.



Република Македонија ја ратификува Конвенцијата на СЕ за борба против тероризмот (1977), а во постапка е ратификацијата на Конвенцијата на ООН за борба против тероризмот.

Со донесените измени на Кривичниот законик се зајакнува казнената политика во однос на кривичните дела поврзани со тероризам, се инкриминира создавањето и членувањето во терористичка организација, како и помагањето (преку финансирање или на друг начин), на терористичките или други криминални организации и групи. Имајќи предвид дека од особено значење за борбата против тероризмот е и контролата на финансирањето на тероризмот, се преземени активности за измена на казнената одредба за перење пари, и изменет и дополнет е Законот за спречување на перење пари, со имплементирање на специјалните препораки на ФАТФ за борба против тероризам и другите меѓународни препораки. Во оваа насока е и зајакнувањето на Финансиската полиција, Дирекцијата за спречување на перење пари и на другите субјекти кои имаат законска обврска за пријавување на конкретни финансиски трансакции, во имплементацијата на мерките за контрола на финансирањето на тероризмот. Исто така, е неопходно да се обезбеди и ефикасно вклучување на надлежните служби во системот на меѓународна размена на финансиски и други разузнавачки податоци.

Имајќи ги предвид Основните насоки за човекови права и борба против тероризам на Комитетот на министри на Советот на Европа, при имплементирањето на мерките за борба против тероризам треба да се обезбеди целосна гаранција на човековите и граѓанските права.

Во рамките на меѓународните активности Република Македонија активно учествува во сите регионални и меѓународни иницијативи за борба против тероризмот, како што се Мултидисциплинарната група за меѓународна акција против тероризмот на Советот на Европа (GMT), како и во работата на експертските комитети за специјални истражни мерки поврзани со акти на тероризам (PC-TI) и за заштита на сведоци (PC-PW).

Приоритети:

- (1) Ратификација на Конвенцијата на ООН за борба против тероризмот;
- (2) Усвојување на закон за борба против тероризмот;
- (3) Зајакнување на мерките за контрола на финансирањето на тероризмот.
- (4) Зајакнување на капацитетите на специјализираната единица за борба против тероризам во Министерството за внатрешни работи, на Дирекцијата за спречување на перење на пари и Финансиската полиција;
- (5) Ефикасно вклучување во меѓународната соработка во откривањето и истрагите за тероризам

5.7. ПОЛИТИКА НА ВИЗА, АЗИЛ, ИМИГРАЦИЈА И ДРУГИ ПОЛИТИКИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛИЦА

Воспоставувањето на Шенгенскиот систем претпоставуваше низа на мерки во сферата на слободното движење на лицата – визи, азил, имиграција и други политики во оваа област. Договорот од Амстердам од 1999 година, ЕЗ ја опфати и главата насловена како "Визи, азил, имиграција и други политики поврзани со слободното движење на лицата", како еден од приоритетите на Заедницата, кој ги опфаќа мерките кои се однесуваат на контрола на надворешните граници, азилот, имиграцијата и судската соработка по граѓански прашања.



Усогласувањето на законодавството и практиката на Република Македонија во оваа област е исклучително значајно, затоа што доследната примена на европските стандарди во оваа сфера значително ќе придонесе за интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата.

При стратешкото планирање на приоритетите на Република Македонија треба да се имаат предвид неколку елементи:

а) Досегашната политика и практика во сферата на слободно движење на лицата преку границите на Република Македонија беше до екстремни граници оптоварена од околностите во регионот. Особено кризата на Косово во 1999 година и огромниот наплив на бегалци претставуваше искучително тежок предизвик за функционирањето на системот.

б) Сегашниот момент во Република Македонија се карактеризира со интензивна работа на зајакнување на политиката во поглед на движењето на лицата, преку стратешко планирање (донесување стратегии и акциски планови) и воспоставување на соодветна регулатива, усогласена со ЕУ. Сите досега донесени стратешки документи укажуваат на критична потреба од јакнење на административните капацитети, обука и итно надминување на сериозниот заостаток во информационите системи и компјутерската поддршка.

Усогласувањето на законодавството, доколку не биде следено со соодветно институционално зајакнување, нема да може да ги даде потребните резултати. Алокацијата на соодветен кадар со соодветен капацитет и обезбедувањето континуирана обука, а особено развивање на потребната ИТ поддршка преку изградување на интегрални ИТ системи и бази на податоци се круцијални во водењето на политиката на слободно движење на лицата.

Подеднакво значајно е воспоставувањето и одржувањето на континуирана меѓуресорската соработка.

в) Паралелно со усогласувањето на законодавството и примената на стандардите на ЕУ, треба да се развива соработката со ЕУ во оваа област и постепената интеграција во соодветните системи за размена на информации.

г) Во наредниот период, имајќи ги предвид изменетите околности во регионот, како и приближувањето кон ЕУ, може да се очекува постепенa промена во трендовите на движењето на лицата преку границите во регионот. Анализата на овие движења е основата на идното планирање на инструментите на политиките на движење на лица.

д) При идното развивање и спроведување на политиката ќе треба континуирано да се следи развојот на политиката и законодавството во ЕУ и да се врши соодветно усогласување на политиките во Република Македонија, земајќи ги предвид спецификите и интересите на Република Македонија.

Во декември 2002 година, Владата на Република Македонија усвои Национален акционен план за миграција и азил, во рамките на Иницијативата за миграција и азил на Пактот за стабилност. Покрај тоа, во 2003 година е донесена Стратегијата за интегрирано гранично управување. Овие документи ги содржат клучните цели, механизми и инструменти за водење на конзистентна политика на Република Македонија во сферата на движењето на лицата.

Политиката, инструментите и механизмите во областа на визите, азилот и миграциите се комплементарни и меѓусебно условени.



Крајна цел на политиката во сферата на движењето на лицата е Република Македонија е интеграција на Република Македонија во границите на Унијата, што на техничко ниво значи имплементација на Шенгенскиот информациона систем. Тоа претпоставува компатибилност на информацискиот систем во Република Македонија во областа на визите, миграцијата, азилот и интегрираното гранично управување со Шенгенскиот информациона систем и воспоставување на соработка меѓу полицијата и царинските органи со земјите од Шенгенскиот систем.

5.7.1. Визна политика

Визите и нивната контрола се посебен инструмент за ефикасна контрола и спречување на илегалната миграција, при што главен ефект на заштита се постигнува преку претходната проверка на странски државјани пред нивното патување во земјата на дестинацијата.

Република Македонија посветува посебно внимание на оваа проблематика, која почнува приоритетно да се третира во надлежните институции, при што се препознаваат потребите за реформа на законодавството, реализирање на специјални обуки на персоналот и воспоставување на единствена мрежа на податоци.

Другиот, за Република Македонија исклучително значаен аспект на политиката на визи е либерализацијата на визниот режим за граѓаните на Република Македонија во ЕУ. Мерките кои Република Македонија треба да ги преземе за напредок во овој поглед не се исцрпуваат само со посебните мерки од областа на визната политика, туку се однесуваат на целината на политиките во сферата на правдата и внатрешните работи, усогласување на законодавството со ЕУ и негова практична примена. Меѓутоа, покрај сите овие мерки, неопходна е и примена на европските стандарди при изработката на личните исправи и другата документација.

Сегашна состојба

Во Република Македонија, надлежноста за визните прашања припаѓа на Министерствата за надворешни и за внатрешни работи. Во овој домен, МВР ја има надлежноста по однос на продолжувањето на престој, издавање дозволи за престој и проверка на границите, додека МНР ја покрива оваа надлежност преку конзуларниот персонал.

Правната рамка на визниот режим во РМ е заокружена од неколку законски и подзаконски акти, врз основа на кои се базираат и практични упатства и обуки на персоналот кој работи на оваа проблематика. Позначајни акти во оваа област се: Законот за движење и престој на странците (2004); Законот за преминување на државната граница и за движење во граничниот појас (2004); Законот за патните исправи на државјаните на Република Македонија од 1992 (со измени во 2004 година), како и Упатството за начинот на издавање на патните исправи и визи за странци од дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија во странство и за начинот на водење на евиденцијата за издадените исправи и визи за странци од 1998.

Малиот број на конзуларни претставништва во странство го отежнува пристапот кон издавање на визи на границите. Меѓутоа, покрај другите мерки, овој проблем ќе се надминува и со зајакнувањето на системот на претходна проверка.

По однос на обуките е потребно да се унапреди сегашната рамка на специјализираните обуки по визните прашања, како во конзуларните служби, така и во полицијата, засновани врз единствен систем на електронски податоци, каде методите на анализа и селективност на ризик ќе бидат апсолвирани.

Приоритети



Конечна цел е целосно усогласување на визното законодавство, придржување и дејствување во согласност со европските стандарди, а особено почитување на начелата на Шенгенскиот визен режим и негова примена.

Приоритетни активности на краток и среден рок се:

- (1) Донесување на подзаконските акти за движење и престој на странците, усвојување и спроведување на мерките неопходни за усогласување на визното законодавство на Република Македонија и неговата практика со законодавството на ЕУ;
- (2) Обезбедување на компатибилност на правилата за меѓународна соработка во областа на визи и контрола на визи помеѓу Република Македонија и државите членки на ЕУ, како и формирање и одржување на регионална рамка за соработка и координација.
- (3) Обезбедување на координацијата и соработката на национално ниво помеѓу надлежните министерства и другите соодветни јавни институции; јасно разграничување на надлежноста на Министерството за надворешни работи и Министерството за внатрешни работи;
- (4) Воспоставување на електронска поврзаност и формирање на заедничка база на податоци помеѓу Министерството за внатрешни работи, граничните премини – единиците за гранично управување, Министерството за надворешни работи и конзулатите во странство;
- (5) Зајакнување на административната способност на МВР и МНР преку соодветни специјализирани обуки;
- (6) Воведување на нов македонски пасош, вклучувајќи ги и био-метричките податоци;
- (7) Поедноставување и рационализација на визните процедури, за постигнување на повисок степен на ефикасност, со зајакнување на постапката на претходна проверка;
- (8) Воведување на квалитетна визна налепница, согласна со потребните стандарди за заштита на ЕУ;
- (9) На граничните премини визи да се издаваат само по исклучок согласно законодавството на ЕУ
- (10) Модернизација на опремата за откривање на фалсификати.

5.7.2. Азил

Сегашна состојба

Во Република Македонија, правото на азил е Уставна категорија, при што се гарантира правото на азил на странците и на лицата без државјанство прогонети, заради демократско политичко уверување и дејствување.

Прашањата на азилот и разграничувањето со поимот бегалец досега беа регулирани со Законот за движење и престој на странците донесен во 1992 година.

За време на разните кризи помеѓу 1992 и 2001 година, Република Македонија беше домаќин на околу 65.000 бегалци од Босна и Херцеговина по војната од 1992 година, како и на 360.000 бегалци од Косово, по војната од 1999 година. Сите овие бегалци добија статус на "Привремено хуманитарно згрижени лица" (ПХЗЛ - режим на привремена заштита).

Во Република Македонија од 1993 година е воведен и институтот привремена заштита, кога започнаа воените дејствија во Босна и Херцеговина. Владата на Република Македонија, во согласност со обврските кои резултираа од потпишувањето на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и нејзиниот Протокол од 1967 година, и раководена од начелото за "невраќање" (non-refoulement)⁵, на 3 март 1999 година донесе заклучок за давање статус за



привремена заштита на сите лица кои побегнаа во Република Македонија како резултат на воените активности на Косово. На неколку министерства им беше доделена задачата да го спроведат заклучокот, согласно нивните надлежности. Последниот заклучок беше усвоен во март 2003, при што бројот на лицата на кои им е даден ваков статус, постојано опаѓа.

Процедурите за трајно одобрување на азил согласно Законот за движење и престој на странци започнаа да се спроведуваат на крајот од 2000 година. Одделението за азил и имиграција при Секторот за странци и имиграциони прашања во Министерството за внатрешни работи, започна со поединечни постапки за утврдување на статус на бегалец за лица чие потекло е надвор од територијата на поранешна Југославија, како и категориите на лица со истечен привремен статус.

Македонија и понатаму згрижува лица од Косово, во согласност со режимот на привремена заштита. Покрај тоа, Република Македонија згрижува одреден број бегалци, со признат статус согласно закон. Новопристигнатите баратели на азил можат да поднесат индивидуални барања за статус на бегалец во согласност со одредбите на Законот за азил и привремена заштита.

Општ заклучок според погоре наведената слика е дека во РМ бројот на лица кои побарале азил е мал, па оттука е и адекватното функционирање на системот.

Релевантната меѓународна рамка на која се потпира законодавната рамка за азил во Република Македонија е Препораката Р (81) 16 усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 5 ноември 1981 за хармонизација на националните постапки за азил, Женевската конвенција за статусот на бегалците од 1951 година и соодветниот Протокол од 1967 година, како и Европската конвенција за човекови права.

Во 2003 донесен е нов Закон за азил и привремена заштита во кој се содржани основните начела кои се пропишани со соодветните меѓународни акти. Со Законот се дефинираат институтите азил, признаен бегалец и лице под хуманитарна заштита и се гарантира принципот на невраќање.

За признавање, односно одземање на правото за азил или статусот на бегалец одлучува МВР, а против решението, надлежен второстепен орган по постапка на жалба е Комисијата на Владата на РМ, а овозможена е и жалба пред Врховниот суд во управна постапка.

Странецот на кого му е признато правото на азил, стекнува право на постојан престој, сместување, средства за издржување и здравствена заштита, најмногу две години од денот на врачувањето на решението за признанието на азил, освен за странец кој не е способен да стопанисува и сам да се издржува. Средствата за оваа намена се обезбедуваат од Буџетот на РМ.

Во тек е изградбата на Прифатниот центар за баратели на азил, кој треба да профункционира во 2005 година.

Соработката помеѓу надлежните Министерствова е задоволителна, но потребата од соодветна обука на персоналот е нужен факт, при што главен недостаток е комуникациската и електронската поврзаност, непостоењето на централна база на податоци со кој ќе може да се следи движењето на лицата кои бараат азил, како и обука за постапување со лицата кои се одбиени по барањата за азил.

Со цел да се постигне поефикасно спроведување на Законот за азил и привремена заштита, треба да се донесе и Правилник за образецот на барањето за азил, како и начинот на водењето на соодветната евиденција.



Надлежен орган е Министерството за внатрешни работи, а одредени надлежности имаат и Министерство за надворешни работи, Министерство за правда, Министерство за труд и социјална политика и Министерство за здравство.

Приоритети:

Неопходните мерки се посочени во Акциониот план за миграција и азил, а овде се издвојуваат приоритетните активности;

- (1) Спроведување на Законот за азил и привремена заштита, усвојување на соодветните подзаконски акти;
- (2) Воведување унифициран образец на барањето за признавање статус на бегалец во Република Македонија, преведен на повеќе меѓународни јазици и подготвување на брошура преведена на повеќе меѓународни јазици по однос на процедурата за азил.
- (3) Доекипирање на Одделението за азил и миграции и негово материјално и техничко доопремување; обезбедување континуирана обука на ова одделение, како и обука на инспекторите за странци во подрачните единици и граничната полиција
- (4) Редизајнирање на информатичкиот систем за регистрација на странците; Формирање на база на податоци и развивање на механизми за нивна анализа;
- (5) Изградба на нови сместувачки капацитети за барателите на азил и воспоставување на ефикасна процедура за прием и сместување на баратели на азил согласно Законот за азил и привремена заштита.
- (6) Воспоставување правила и услови за подобра координација и соработка меѓу министерствата и институциите надлежни за прашањата на азилот;
- (7) Реализирање на ефикасна соработка и размена на информации на национално и меѓународно ниво помеѓу надлежните служби со почитување на правилата за заштита на личните податоци, согласно ЕУ стандардите;
- (8) Усогласување на национално законодавство во однос на правата на бегалците, вклучувајќи го и соединувањето на семејствата, во согласност со меѓународните и ЕУ стандардите.

5.7.3. Миграција

Сегашна состојба

Релевантните прашања во врска со политиката на миграција се уредени со Законот за движење и престој на странците, донесен во 1992 година.

Со цел да се помогне спречувањето на нелегалната миграција кон ЕУ, Република Македонија потпиша Договори за реадмисија, кои се во сила со Италија, Словенија, Франција, Швајцарија, Словачка, Бугарија, и Хрватска. Договори кои се потпишани, а се уште не се влезени во сила се со Унгарија, Романија и Германија. Договори кои се во фаза на усогласување на текстовите се со земјите на Бенелукс, Данска, Чешка, Украина, Полска, Албанија и Латвија.

Општо прифатено е дека системот на миграција мора да придонесе кон ефикасно справување со илегалната миграција, како и почитување на меѓународните стандарди. Ова вклучува систем на претходна контрола за влез во земјата, системи на визна контрола, развивање на специјални програми за борба против криумчарење на мигранти и трговија со луѓе, почитувајќи го статусот на жртвите.

Владата на Република Македонија во 2002 година, донесе Национална програма за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија, која вклучува законска рамка и практични средства за воведување на посеопфатен и подобро координиран



систем за управување со прашања кои се однесуваат на борбата против трговијата со луѓе и илегалната миграција.

Во овој домен РМ главно се смета за транзитна земја, иако е можна промена на оваа тенденција.

Надлежен орган е Министерство за внатрешни работи, а одредени надлежности имаат и Министерство за надворешни работи, Министерство за правда и Министерство за труд и социјални работи.

Приоритети:

Конечна цел е усвојување и примена на законодавството на ЕУ и практиките за миграција (адмисија, реадмисија и протерување), вклучувајќи ги и идните заеднички постапки за азил и миграција, со цел да се контролира и спречи незаконската имиграција.

И во оваа сфера, мерките што треба да се преземат се утврдени во Националниот акционен план за миграција и азил

Приоритетни активности се:

- (1) Ефикасно извршување на функциите и контролата на движењето и престој на странци;
- (2) Редизајн на постојниот информатички систем за регистрација на странците;
- (3) Усогласување на законската рамка во областа на вработување странски државјани;
- (4) Подобрување на координацијата помеѓу надлежните министерства и другите јавни институции;
- (5) Натомошно развивање на постојните капацитети за сместување и механизмите за социјална поддршка на бегалците;
- (6) Зајакнување на управувањето со границите и подготовки за целосно применување на Шенгенската конвенција;
- (7) Усогласување со законодавството на ЕУ и практиките за миграција (адмисија, реадмисија, протерување);
- (8) Унапредување на Рeadмисијата, преку ратификација и спроведување на релевантните конвенции и договори, како и хармонизирање на постојните спогодби за реадмисија со ЕУ;
- (9) Обука на службените лица кои ќе ги спроведуваат спогодбите за реадмисија;
- (9) Разработување на конкретна политика и процедура за враќање, промовирање на доброволно враќање, постапка на враќање под придружба, како и специјална постапка за враќање на малолетни и ранливи лица;
- (10) Промовирање на ефективно функционирање на приемните капацитети за странци, почнувајќи од Транзитниот центар за странци.
- (11) Изградба на нови капацитети за сместување на лица(прифатен центар) кои треба да се враќаат
- (12) Подобрување на соработката со државите-приматели, контролирање и унапредување или подготвување на дипломатски спогодби;

5.7.4. Интегрирано гранично управување



Со ширењето на границите на Унијата и нејзиното приближување кон регионот, примената на концептот на интегрираното гранично управување станува посебно актуелен – како на национално, така и на регионално ниво. Овој концепт поаѓа од меѓусебната поврзаност на проблемите околу граничното управување и потребата на нив да се одговори на соодветен – координиран начин. При тоа, се земаат ги предвид сите аспекти неопходни за ефикасно управување со границите – потребата да се оствари непречен протек на трговија и луѓе, но и да се спречи недозволената трговија и нелегалните преминувања. Ваквиот приод претпоставува соработка на национално ниво на сите соодветни органи и тела, а на регионално и европско ниво – постојано зајакнување на соработката.

Концептот на интегрирано гранично управување ја инкорпорира претходно разработената политика на слободно движење на лицата.

Крајна цел е со сообразување на политиката и системите, Република Македонија да стане дел од Шенгенскиот систем, што претпоставува постепено усвојување и примена на Шенгенското *acquis*.

Сегашна состојба и преземени активности

Недостатоците на досегашниот систем на управување со границите покрај во начинот на организирање на надлежностите, се гледа и преку пропусти во процедурите и несоодветната опрема и информациска поддршка. Имено, капацитетите во овој домен беа најчесто застарени, мали и неадекватни за проследување на патниците, како на граничните премини така и на меѓународните аеродроми. Опремата за идентификацијата на фалсификатите и секундарната дополнителна проверка на документите, како и проверката на возилата, исто така, е застрена и недоволна.

Базата на податоци не е централизирана и таа содржи само податоци за лицата кои се гонат за кривични дела или на кои не им е дозволен влез во земјата. Во овој домен, особен недостаток, кој мора да се надмине е недостатокот од користењето на статистичките податоци, што воглавно се должи од немање на соодветни писмени процедури за постапување, а директно се реперкуира на откривањето на фалсификувани документи.

Во 2003 година е усвоена Национална стратегија за интегрирано гранично управување, која ќе биде поддржана и со Акционен план за утврдување на динамиката и конкретните мерки за нејзино спроведување. Стратегијата е резултат на целосното препознавање на нужноста, итноста и важноста од радикални промени по однос на граничното управување. Документот е подготвен согласно специфичните услови во државата, општествено - политичкото уредување и правниот систем, имајќи ги при тоа предвид компаративните искуства од другите земји, кои ја извршиле оваа трансформација, корпусот на меѓународни инструменти и легислативата на земјите членки и кандидати во ЕУ, како и препораките содржани во Шенгенскиот каталог на најдобра практика.

Новиот систем ќе понуди повисок степен и поефикасна контрола на патници и стоки, кои влегуваат, транзитираат или излегуваат од државата. При ова системот за прибирање, анализа и употреба на податоци ќе биде целосно реформиран согласно методологијата за собирање на разузнавачки информации, што ќе придонесе до обезбедување на поголема сигурност во насока на анулирање на опасностите кои произлегуваат од внатрешниот и меѓународниот криминал.

Главно начело е дека овој систем мора да овозможи слободен проток на стоки и патници со афирмирање на принципите на слободната трговија и размена.



Институции задолжени за спроведување се: Министерство за внатрешни работи, Министерсво за одбрана, Министерство за надворешни работи, Министерство за Финансии-Царинска Управа, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за здравство и Министерство за транспорт и врски.

Со Стратегијата се предвидува до 31.12.2005 година повлекување на Армијата на РМ од одговорностите за гранично управување и дефинирање на транспарентни, јасни постапки со опис на надлежностите и одговорностите на МВР и Создавање на Национална гранична полициска служба во рамките на Министерството за внатрешни работи, како основна агенција за гранично управување во земјата, која ќе ја преземе одговорноста за надзор на државните граници. Во насока на обезбедување непречен трансфер на надлежностите во подготовка е програма за преземање на обезбедувањето и контролата на државната граница на Република Македонија од страна на Министерството за внатрешни работи.

Воспоставен е Национален координативен механизам за гранично управување со цел да се постигне соработка, координација, заедничка поддршка и размена на информации.

Донесени се Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи(Службен весник на РМ бр.19/04) и Законот за изменување на Законот за преминување на државната граница и за движење во граничниот појас („Службен весник на РМ“ бр.19/04) а до крајот на 2004 година се предвидува донесувањето на Законот за надзор и контрола на државната граница.???

Паралелно со регрутирањето на потребниот кадар за граничната полиција, започната е нивната обука – се до постигнувањето на оптималниот број на вработени во оваа служба, предвиден во 2006 година.

Регионалната и меѓународната соработка се одвива во рамките на СЕКИ Центарот, Пактот за стабилност, Охридската конференција за регионално гранично управување, Будимпештанскиот процес, СИОФОК процесот

Приоритети:

Приоритетите се идентификувани во Стратегијата за интегрирано гранично управување. Акциониот план за нејзина имплементација кој е во подготовка, ќе ги дефинира конкретните мерки и временски рокови за реализација на поединечните активности.

Овде се издвоени клучните приоритети во областа на интегрираното гранично управување:

- (1) Донесување Закон за надзор и контрола на државните граници и подготвување на соодветните подзаконски акти;
- (2) Формирање на Граничната полиција во рамките на МВР според соодветна Програма (2004-2006);
- (3) Воспоставување на Национален координативен центар за гранично управување (до крајот на 2004);
- (4) Воспоставување на национален систем за граничен мониторинг;
- (5) Воспоставување на систем за управување со граничните податоци; подготовка на информатичка и телекомуникациска анализа насочена кон имплементација на информатичките системи поврзани со државните гранични премини во регионот,



според модел на податоци и функции, конзистентен со Шенген информатичкиот систем и Стратегијата за ИТ системи.

- (6) Категоризација на граничните премини;
- (7) Воспоставување процедури и дефинирање на надлежностите и соработката меѓу граничната полиција и Царинската управа,
- (8) Воспоставување процедури и дефинирање на надлежностите и соработката со одговорните тела од другите надлежни министерства во обалста на фитосанитарната, ветеринарната и шумската инспекција, безбедноста на храната, процедурите на “зелената граница”;
- (9) Воспоставување процедури за координација со воените сили;
- (10) Воведување на затворен систем за видео-надзор на граничните премини;
- (11) Подобрување на инфраструктурните објекти на граничните премини;
- (12) Јакнење на функциите на профилирање, разузнавање и проактивна истрага и соработка со другите надлежни оддели и служби за борба против илегална трговија и прекуграничниот организиран криминал;
- (13) Координирање со соседните земји по прашања од заеднички интерес (заеднички приоритетни гранични премини, заеднички приоди за царина и одбележување на границите);
- (14) Спроведување на методологијата на граничната контрола преку договорени приоди за гранична контрола за:
 - (а) Границите со државите членки на ЕУ и Бугарија, што ќе ги опфатат подеднакво и зелените области и меѓународните аеродроми.
 - (б) Границите со други земји вклучени во Процесот за стабилизација и асоцијација.
- (15) Развивање на соработката на регионално и на меѓународно ниво, како на превентивно ниво така и на реактивно ниво;
- (16) Реализирање на основни и специјализирани обуки за граничната полиција;
Зајакнување на односите со локални власти и јавноста



6. РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ВОВЕД

Изградба на јавна администрација која ќе биде способна да го понесе товарот на интеграцијата во Европската унија, а потоа и обврските што произлегуваат од членството е врвен приоритет кој хоризонтално ги врзува сите секторски реформи во процесот на европската интеграција и е суштествен фактор на нивниот успех.

Транзицискиот процес, најопшто определен како воспоставување на демократија, владеење на правото и пазарна економија подразбира редефинирање на улогата на јавната администрација и нејзините релации со политиката, економијата и цивилното општество. Од друга страна, пристапувањето кон ЕУ, покрај општите процеси на реформско приспособување, поставува специфични барања кои се однесуваат на процесот на пристапување и преземање на обврските што произлегуваат од членството. Реформата на јавната администрација во целина и нејзиното приспособување во насока на пристапувањето кон ЕУ се два комплементарни процеси, за чие одвивање е неопходен интегриран стратешки пристап.

Иако законодавството на ЕУ (*acquis*) може да има значително влијание во институционална смисла во рамките на посебните ресори, не постои *acquis* кое би се однесувало на административните структури во целина. Јавната администрација во државите членки значително се разликува во однос на институционалната поставеност, структурата и опфатот. Од друга страна, со оглед на фактот што националните администрации се надлежни за извршување на ацџуис цоммунаутаире постои општа обврска да се постигнат резултати, а оваа релација се однесува не само меѓу централните власти на Унијата и државите членки, туку и меѓу одделните држави членки, па дури и меѓу приватните лица и сите органи кои спроведуваат законски обврски кои произлегуваат од ЕУ. Членството во ЕУ *де фацто* поставува емпириски стандарди за јавната администрација и несомнено утврдува санкции доколку тие не се почитуваат, но ЕУ остава дискреција како овие цели да се исполнат во практиката. Ова е основниот предизвик за јавната администрација во ЕУ, без оглед дали се работи за држава членка или за земја кандидат.

Оттаму, припадноста кон единствениот европски административен простор не претставува усогласување со задолжителни норми за структура и организација на администрацијата, туку придржување кон стандарди на работењето на јавната администрација кои обезбедуваат ефикасна имплементација на ацџуис цоммунаутаире.

Досегашното искуство од интеграцијата на земјите од ЦИЕ укажува дека реформата на јавната администрација е меѓу критичните активности кои битно влијаат врз текот, темпото и успехот на приспособувањето на државата – апликант кон ЕУ. Имајќи го предвид ова искуство, како и сопствените специфики, Република Македонија на натамошното насочување и спроведување на процесот на реформа на јавната администрација му дава висок приоритет.

Основните цели на реформата на јавната администрација во рамките на интеграцијата во ЕУ се:

- сообразување и оспособување на јавната администрација во Република Македонија за континуиран процес на транспонирање и спроведување на европското законодавство;
- оспособување на јавната администрација за креирање и имплементација на севкупните реформи на економскиот, политичкиот и правниот систем;
- изградба на институции неопходни за обезбедувањето на слободниот протек на добра, капитал, услуги и луѓе во ЕУ.



Спогодбата за стабилизација и асоцијација, во преамбулата, став 4, ја определува реформата на јавната администрација како една од целите на Спогодбата, а во членот 74 е востановена обврската на страните “да посветат посебно внимание на зајакнување на институциите на сите рамништа во областите на администрацијата воопшто и примена на правото и механизмите на правдата особено”.

Имплементацијата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација наметнува соодветно сообразување на јавната администрација за спроведувањето на нејзините одредби. Ова произлегува оттаму што Спогодбата значи постепена конвергенција практично во сите политики на Заедницата, што имплицира и соодветно институционално сообразување.

6.1.1. Досегашен напредок во реформата на јавната администрација

Генералните транзициони проблеми, како и специфичните проблеми кои го следеа воспоставувањето на Република Македонија како самостојна држава, ја определија глобалната рамка во која јавната администрација на Република Македонија претставува и објект и субјект на реформите. Јавната администрација во Република Македонија е континуирано поставена пред притисокот да одговори на специфичните и актуелни барања кои беа условени од околностите на осамостојувањето на РМ и регионалните околности, но и пред клучниот предизвик квалитативно да придонесе во определувањето на стратешките насоки на реформските процеси – генерално и секторски. Оттаму, реформите на јавната администрација ги следеше неусогласеност во интензитетот и динамиката – оценка што е издржана и за целината на транзициските реформи во Република Македонија. Приоритет во оваа фаза е токму градењето на капацитетот на јавната администрација за остварување на клучните сегменти на реформата неопходна за интеграција во ЕУ.

Реформата на јавната администрација е концептуализирана во Стратегијата за реформа на јавната администрација донесена од Владата на Република Македонија во 1999 година. Со овој документ се определени следниве начела на реформата: владеење на правото, транспарентност, компетентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман, ефикасност и етичност.

Стратегијата ги определи следниве области на реформа на јавната администрација:

- системот на државната администрација;
- системот на државната управа;
- системот на јавната администрација;
- системот на локална самоуправа;
- редефинирање на улогата на државата;
- остварување и заштита на правата на граѓаните;
- реструктуирање на јавните финансии;
- развој на информатичкиот систем.

Системот на јавната администрација во Република Македонија го сочинуваат централно јадро на државната администрација – администрацијата во гранките на власта – законодавна, извршна и судска, вклучувајќи ја и администрацијата на локалната самоуправа, додека администрацијата во дејностите од јавен интерес за државата е опфатена со поширокиот поим на јавна администрација.

Определбите содржани во Стратегија за реформа на јавната администрација во 1999 година се валидни и целосно компајбилни со целите на процесот на европската интеграција, со дополнителните приоритети што ги наложува имплементацијата на Уставните одредби кои произлегуваат од Рамковниот договор во однос на правичната застапеност на припадниците на заедниците и децентрализацијата. Со амандманите на Уставот на Република Македонија од 2001



година и воведувањето на начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во јавната администрација, подигнувањето на процентот на застапеност се поставува како еден од клучните приоритети во процесот на реформа на јавната администрација. Истовремено, тековниот процес на децентрализација имплицира длабоки промени во начинот на кој ќе се обезбедуваат повеќето од јавните услуги, со значително пренесување на надлежности од централната кон локалната власт во сферите на образованието, социјалната заштита и локалниот економски развој.

Во однос на статусните прашања и дистрибуцијата на надлежноста, во основа е поставена законската рамка, како на системот на државната управа, така и на системот на државната администрација. Во 2000 година се донесени Законот за Владата и Законот за организација и работа на органите на државната управа, со кои е намален бројот на министерствата и е поедноставена структурата на органите.

Законот за државни службеници е донесен во 2000 година, со повеќе последователни измени и дополнувања, вклучувајќи ги и оние за спроведување на уставните одредби за соодветна и правична застапеност на заедниците. Правната рамка е заокружена и со донесувањето на подзаконските акти, согласно Законот за државни службеници.

Во 2000 година формирана е Агенцијата за државни службеници, како самостоен државен орган кој е одговорен пред Собранието на Република Македонија. Агенцијата е надлежна за: подготовка на подзаконски акти што се однесуваат на државните службеници; развој на политика за управување со човечките ресурси, како и координација на нивната обука; давање мислење за организацијата и систематизацијата на работните места на органите опфатени со Законот. Во рамките на надлежностите на Агенцијата е и промовирањето на ефикасното и ефективното работење на државните службеници. Агенцијата ја врши функцијата на второстепен орган во жалбени постапки за правата и обврските кои произлегуваат од Законот за државни службеници. Според тоа, Агенцијата, покрај управната и развојна функција, има и контролна функција. Директорот на Агенцијата има законска обврска да поднесува годишен извештај до Собранието за спроведувањето на Законот за државни службеници. Агенцијата води и Регистар на државните службеници.

6.2. Приоритетни прашања на реформата

6.2.1. Концепт и оптимизација

Во Република Македонија доминира определбата за мала, ефикасна и одговорна јавна администрација. Фактот дека вработувањата во јавниот сектор изнесуваат 4,5% од населението, што е компарабилно со земјите од ЦИЕ, а 7,5% од јавните расходи отпаѓаат на јавната администрација, ставени во корелација со движењата во економскиот сектор не даваат доволна основа за ваквото ниво на вработувањата и јавните расходи за јавниот сектор. Оттаму и потребата за рационализација на јавната администрација.

Уште позначајно е прашањето на *структурата, распоредот и користењето на човечките ресурси во јавната администрација*. Генерално е неопходна реалокација на ресурсите кон приоритетните области на реформата. Ваквата реалокација, паралелно со планираното и континуирано градење на капацитетите и изменување на системот на управување со ресурсите се инструментите кои можат да обезбедат позначаен пробив во остварувањето на целите на реформата.



За разлика од државната администрација, чиј концепт е законски заокружен, за јавните служби, кои се најмногуброен дел од јавната администрација (околу 70.000, наспроти 32.000 државни службеници, вклучувајќи ги Армијата и полицијата) концептот треба да се заокружи. Реформите во секторите на јавните служби – социјална заштита, образование, здравство, наука, култура, итн. - се во тек, а потребно е доградување на генералната рамка за трансформација на овој сектор. Затоа, како приоритетно прашање се поставува разработката на концептот на јавната администрација, кој покрај разрешувањето на статусните прашања – на институциите и на вработените – треба да даде одговор за начинот на обезбедување на квалитетна јавна служба и обезбедување соодветни механизми на контрола од страна на корисниците и од страна на државата. Во рамките на овој концепт, приоритетно е заокружувањето на законската рамка, особено донесувањето на Законот за установите.

Континуиран е процесот на пренесување на одредени функции на државата од јавниот на приватниот сектор. Меѓутоа, напоредно со овој процес, потенцирана е потребата и од јакнење на регулативните и контролните функции на државата. Во рамките на ревидирањето на улогата на државата се одвиваат активностите на *одвојување на суштествените од несуштествените дејности* (дивестирање). Во 2003 година Владата донесе програма за дивестирање на одделни функции на државната управа.

Имплементацијата, како и натамошниот развој на овој концепт на јавната администрација ќе бидат поддржани со зајакнување на институционалната поддршка на процесот и тоа во рамките на Генералниот секретаријат на Владата.

Приоритетни активности:

- донесување на Законот за установите (2005);
- јакнење на регулативните и контролните функции на државата во остварувањето на јавните услуги;
- спроведување на програмите за дивестирање (кусорочно);
- спроведување на рационализација на јавниот сектор (кусорочно);
- формирање единица надлежна за реформата на Јавната администрација во рамките на Генералниот секретаријат на Владата (2004).

6.2.2. Јакнење на капацитетот за стратешко планирање, креирање, координација и имплементација на политиката.

Процесот на интеграција во ЕУ претпоставува ефикасен процес на донесување на политичките одлуки во рамките на јасно определени стратешки насоки низ кои се дефинира македонскиот национален интерес. Ова ја наметнува примарната и непобитно утврдена потреба од зајакнување на капацитетот на јавната администрација за стратешко планирање и креирање на политиката, што битно влијае врз институционалниот капацитет на државата во целина. Обезбедувањето на *циклусот на стратешко планирање (вклучувајќи го буџетското), креирање на политиките, воспоставување на законските и подзаконските рамки, дефинирање на регулаторните функции, имплементацијата, контролата и анализата е рамката која ги определува* и потребните активности што треба да се преземат за соодветна реформа на јавната администрација. Хоризонталната реформа во јавната администрација се насочува и кон зајакнување на функциите на анализа, креирање на политика, следење на нивното спроведување и одвојување на “чисто” имплементирачките функции. Напоредно со овие барања треба да се третираат и специфичните барања за институционална надградба во рамките на приближувањето кон ЕУ.



Воспоставениот механизам на утврдување на стратешките приоритети на Владата, поддржан и со среднорочна фискална стратегија ја поставува основата за натамошно унапредување на процесот на креирање на политиката. Во овој контекст, јакнењето на капацитетите за проценката на влијанието на законите и подзаконските акти (економско-социјалното и фискалното влијание), со обезбедување на консултација на засегнатите субјекти, се поставува како еден од клучните приоритети и од аспект на приближување на националното со европското законодавство.

Функционалните анализи во министерствата и другите органи на управата (кои се во тек) треба да ги идентификуваат постојните недостатоци во системот на организација на државната управа, присутните паралелизми и преклопувања, како и искористеноста на ресурсите. Таквите функционални анализи треба да понудат основа за поставување на институционалните и организациски рамки во функција на остварувањето на стратешките генерални и секторски задачи, како и специфичните барања што ги поставува законодавството на ЕУ. Имајќи ги предвид лимитираните ресурси, треба да се напушти практиката на чести организациони реструктурирања наметнати од кусорочни задачи и потреби, заменувајќи ја со практика на долгорочно планирање на капацитетите и ресурсите, по потреба со нивна фазна реализација.

Заради зголемување на ефикасноста на работата на Владата, се покренати активности за унапредување на меѓуресорската соработка и координација, особено преку зајакнување на функциите на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, утврдени во Стратешкиот план за реформа на генералниот секретаријат. Во рамките на овој план се предвидува формирање на Сектор за стратегија, планирање и следење; сектор за анализа и координација на политиката, Сектор за реформа на јавната администрација. Согласно овој план, во практиката е зајакната улогата на Колегиумот на генералните секретари.

Императивот на зголемување на ефикасноста во извршувањето на законите ја наметнува и неопходноста од зајакнување на инспекцијата, што е особено значајно и од аспект на имплементација на обврските преземени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Приоритетни активности:

- доследна имплементација на системот на стратешко планирање и јакнење на капацитетите на администрацијата за стратешко планирање, креирање на политиката, анализа и координација;
- зајакнување на консултативните процеси и анализите на проценка на влијанието на законите и подзаконските акти;
- институционално и организационо реструктурирање на органите на управата врз основа на функционалните анализи и долгорочните потреби;
- реализација на Стратешкиот план за реформа на Генералниот секретаријат на Владата;
- зајакнување и реорганизација на инспекциските служби.

6.2.3. Имплементација на начелото на правична и соодветна застапеност на припадниците на заедниците во јавната администрација

Законската рамка за реализација на уставните одредби за правична застапеност на припадниците на заедниците кои не се во мнозинство е воспоставена. Имплементацијата на ова уставно начело наметнува изнаоѓање специфични решенија кои нема да го нарушат и уставното начело за еднаков пристап до работните места и начелото на компетентност.

Во април 2003 година Владата утврди активности за подобрување на соодветната и правична застапеност на заедниците во јавната администрација и јавните претпријатија.

Како еден од методите за подигнување на процентот на застапеност на заедниците во администрацијата се воспоставуваат посебно дизајнирани обуки за припадниците на заедници.



Процентуалната застапеност на заедниците во администрацијата ќе се зголеми и преку значително зголемениот број работни места за кои е потребно познавање и на јазикот на заедницата, согласно законските одредби, како и неопходните преструктурирања на јавната администрација во функција на процесот на децентрализација.

Конечно, потенцијалот за вработување на припадници на заедниците, особено албанската, во јавната администрација, значително ќе се унапреди по овозможувањето високо образование на мајчин јазик.

Приоритетни активности

- Донесување на Стратегија за подобрување на правичната и соодветната застапеност на припадниците на заедниците во јавната администрација;
- спроведување на програми за обука за работа во јавната администрација на припадниците на немнозинските заедници;
- утврдување на работни места во системот на јавната администрација за кои е неопходно познавање и на јазикот на немнозинските заедници;
- утврдување годишни планови за подобрување на соодветната и правичната застапеност во јавната администрација.

6.2.4. Унапредување на раководењето во администрацијата и системот на управување на човековите ресурси

Ефикасноста на државните органи и полн придонес на администрацијата во креирањето и спроведувањето на реформата може да се постигне единствено со значителни промени во системот на раководење и управување во администрацијата. Овие промени треба да значат напуштање на практиката на донесување одлуки на највисоко ниво (политичко и административно) и поттикнување на практиката на делегирање на одговорностите, која ќе ја стимулира одговорноста и мотивацијата на државните службеници, особено раководниот кадар на сите нивоа.

Постојните уставни одредби, законската рамка воспоставена со Законот за државни службеници и подзаконските акти, како и поставеноста на Агенцијата за државни службеници, овозможуваат доследно спроведување на мерит системот во регрутирањето на државните службеници и оневозможување на политичка и друга патронажа. Козистентната имплементација на овие уставни и законски одредби битно ќе влијае врз постигнувањето на саканите цели на реформата на администрацијата во целина.

Како една од мерките кои треба приоритетно да се реализираат се поставува реализацијата на системот на оценување на државните службеници, што треба значително да влијае врз нивната одговорност, ефикасност и мотивираност. Кон истите цели е насочена и декомпресијата на платите на државните службеници, која ќе се одвива фазно, имајќи ја предвид потребата да не се наруши балансот на буџетот. Оваа мерка треба на долгорочен план да овозможи привлекување на квалитетен кадар во државната администрација, да претставува определена “брана” против корупцијата и да придонесе за јакнење на дигнитетот на професијата на државен службеник.

Покрај тоа, обезбедувањето на повисок степен на мобилност внатре во државната администрација може да придонесе за поефикасна реалокација на постојните ресурси.

Подигнувањето на капацитетот на администрацијата ќе се реализира и преку воспоставувањето и имплементацијата на континуирани планови за обука - како на општо ниво на подигнување на управувачките и работните способности, така и на секторско ниво. Во оваа насока се предвидува донесување на Стратегија за обука на државните службеници.



Ќе бидат стандардизирани работните процеси и постапки во системот на администрацијата. Ова не е во насока на формализирање на обрските, туку во насока на утврдување на единствен пристап и осовременување на работењето на администрацијата. Иако зајакнувањето на професионалниот интегритет и дигнитет на државните службеници е процес зависен и од пошироките општествени околности, тој треба да се поттикне преку зајакнување на нивното учество во креирањето на поволна околина за осовременување на системот на работа на државната администрација.

Регулирањето, пак, на конфликтот на интереси кај припадниците на јавната администрација треба да создаде посилна правна рамка за превенција и борба против корупцијата.

Приоритетни активности:

- конзистентно спроведување на законските прописи за професионално, политички неутрално и непристрасно вршење на работите од страна на државните службеници;
- воведување и спроведување на современ систем на управување и раководење, практика на делегирање на надлежностите, како и за управување и развој на човечките ресурси во администрацијата (среднорочно);
- имплементација на системот на оценување на државните службеници (од 2004 година);
- етапна декомпресија на платите на државните службеници (од 2004 година);
- донесување и имплементација на Стратегија за обука на државните службеници (среднорочно);
- подобрување на одредбите од Законот за спречување на корупција во однос на конфликтот на интереси;
- воведување механизми за повисок степен на мобилност внатре во државната администрација.

6.2.5. Заштита на правата на граѓаните, транспарентност и однос со цивилниот сектор

Во Република Македонија се утврдени уставни и законски гаранции за жалба во постапките по управните работи, како и судска заштита пред Врховниот суд. Треба да се преиспита постојното решение за водење на сите управни спорови пред Врховниот суд, со оглед на оптовареноста на овој суд со предмети кои најчесто не се од таква природа што би требало да ги разгледува највисоката судска инстанца во државата. Во постапка е донесување на нов Закон за општата управна постапка кој предвидува скратување на постапката, јакнење на механизмите на заштита на правата на граѓаните и олеснување на остварувањето на правата.

Како еден од приоритетите се поставува воспоставувањето на законската рамка за пристап кон информациите, што е суштествен елемент во јакнењето на позицијата на граѓаните пред органите на власта. Донесувањето на Законот за пристап до информациите се предвидува за 2004 година.

Значаен фактор во процесот на вкупните реформи е и степенот на остварување соработка и партнерство меѓу Владата и цивилниот сектор. И покрај тоа што генерална законска рамка за ваква соработка постои (со Законот за здруженијата на граѓаните и фондациите), изградувањето на Стратегија за соработка/партнерство на Владата со цивилниот сектор е неопходен следен чекор. Соработката особено треба да се насочи кон јакнење на консултативната улога на цивилниот сектор во процесот на креирање на политиката, како и кон јакнење на довербата во цивилниот сектор. Воспоставувањето на структурирана комуникација со цивилниот сектор истовремено ќе овозможи корективна улога на граѓаните врз работата на јавната администрација.



Во оваа насока, како и во насока на утврдување на јавниот интерес во дејствувањето на невладините организации, ќе бидат измените на Законот за фондациите и здруженијата на граѓаните предвидени за 2004 година.

Зголемување на транспарентноста во работењето на државните органи е значајно не само од аспект на информирање на граѓаните за нивните права и механизмите низ кои можат да ги остварат, туку и од аспект на обезбедување поддршка за владината политика и јакнење на добербата во јавните институции.

Создадени за законски услови за јакнење на улогата на Народниот правобранител во заштитата на правата и слободите на граѓаните пред државните органи. Имплементацијата на овие определби ќе биде зајакната со воспоставување на механизми во рамките на администрацијата за одговорност кон постапките покренати од Народниот правобранител.

Приоритети:

- Донесување нов закон за општата управна постапка и за управните спорови (2005);
- преиспитување на решението за судска контрола над управните акти од Врховниот суд (согласно Стратегија за реформи во судството) (2005);
- донесување Закон за пристап до информациите (2004)
- имплементација на Законот за спречување на корупцијата и развој на механизми за спречување на корупцијата во администрацијата.
- подготовка и имплементација на Стратегија за соработка со цивилниот сектор (2005 година);

6.2.6. Јавната администрација и децентрализацијата

Зголемувањето на надлежностите на локалната самоуправа во сферата на локалниот економски развој, руралното и урбаното планирање, локалното финансирање, заштитата на околината, јавните служби, образованието и здравствената заштита согласно со Законот за локалната самоуправа од 2002 година подразбира реформа на улогата на државата во управување на секторите кои се децентрализираат. Имајќи предвид дека капацитетите на локалната самоуправа беа ограничени и во надлежностите кои и досега целосно или делумно беа на ниво на локалната самоуправа (урбанизам, комунални дејности, култура спорт, социјална и детска заштита, предучилишно воспитување и образование, основна здравствена заштита и други области), неопходни се сеопфатни темелни реформи во управувањето со локалните работи.

Постулатите неопходни за одржлива трансформација на јавната администрација во локалната самоуправа се утврдени во Стратегија за локална самоуправа донесена во 1999 година и Акцискиот план за нејзина имплементација и неопходно е нивно континуирано следење и имплементација.

Реформите подразбираат:

1. на локално ниво - зајакнување на улогата на локалните капацитети во планирањето и управувањето со локалните ресурси,
2. на централно ниво: зајакнување на улогата на државата во стратешкото планирање и управување со националните ресурси, како и функцијата на надзор над извршувањето на законите.

Во април 2003 година Владата на Република Македонија донесе Оперативен план за децентрализација. Приоритетите и динамиката на реформата на администрацијата во локалната самоуправа се предусловени од определените етапи на тековниот процес на децентрализација:



1. утврдување на новата територијална организација на локалната самоуправа во РМ (2004 година);
2. донесување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во 2004 година и негова имплементација од 2005 година;
3. секторски, фазен трансфер на надлежностите, почнувајќи од 1.1.2005 година.

Ваквата динамика на спроведување на процесот на децентрализацијата како краткорочен приоритет го поставува зајакнувањето на институционалните аранжмани и потреби од квалификуван и добро обучен кадар за преземање на новите надлежности во сферата на планирањето и извршувањето на Буџетот и извршувањето на внатрешната ревизиска функција. Истовремено, треба да се зајакне и надворешната ревизија, која се врши од централно ниво. Јакнење на капацитетите е неопходно и за остварување на процедурите на јавните набавки на локално ниво.

Постојната организација на администрацијата во општините е во надлежност на органите на локалната самоуправа. Досегашната практика покажува релативно висока усогласеност на организационите шеми во општините, која произлегува од постојните надлежности и традицијата. Оваа рамка се приспособува за да овозможи ефективно и квалитетно вршење на надлежностите, но особено за да ги зајакне функциите на локалната администрација во областа на планирањето на локалниот развој и ресурси. Покрај основната ориентираност кон граѓаните и нивната партиципација во управувањето со локалните работи, администрацијата во единиците на локалната самоуправа треба да се насочи и кон респектирање на барањата и потребите на стопанските субјекти. Ваквото пренасочување на фокусот на работа на локалната администрација ќе биде возможно само со имплементација на децентрализиран систем на управување, јакнење на функцијата на советување, како и на контролата на резултатите од политиката.

Оттаму, клучните насоки на реформата на администрацијата во локалната самоуправа се:

- оспособување на капацитетите за ефикасно вршење на сите надлежности на локалната самоуправа;
- воведување на современи методи на управување, кои ќе овозможат ефикасно остварување на правата на граѓаните и повисок степен на партиципација на граѓаните во управувањето со локалните работи и поттикнување на локалниот развој .

Вака насочените реформи се комплементарни со специфичните потреби кои произлегуваат од процесот на интеграцијата на Република Македонија во Европската унија, особено од аспект на регионалниот развој, подготовките за користењето на структурните фондови на Унијата, како и на остварувањето на прекуграничната соработка во рамките на прекуграничните програми на ЕУ.

Приоритетни активности:

- реализација на Оперативниот план за децентрализација
- јакнење на административните капацитети за спроведување на процесот на фискална децентрализација;
- јакнење на административните капацитети за ефикасно вршење на функциите на локалната самоуправа во сите области од нејзина надлежност, особено областите во кои локалната самоуправа ќе преземе нови надлежности според Законот од 2002 година;
- воспоставување механизми за ефикасен надзор во вршењето на функциите на локалната самоуправа – на локално и централно ниво.



6.2.7. Преструктурирање на јавните финансии

Досега преземените мерки во сферата на јавните финансии беа главно насочени кон реформата на Буџетот, финансиското управување и контролата на трошењето на јавните финансии, со посебен фокус врз трезорското работење.

Донесен е Стратешки план за Министерството за финансии кој ги определува приоритетните цели и активности на ова Министерство во процесот на реформите на јавната администрација, насочен кон градењето на проактивен буџетски систем интегриран со приоритетите на Владата, подобрување на процесот со управување на јавните приходи и расходи; управувањето со долговите; подобрување на системот на прибирање на даноците; усогласување на сметководството и ревизијата со стандардите на ЕУ и меѓународните сметководствени стандарди.

Скорешните промени на системот на стратешкото планирање го инкорпорираат фискалното планирање како инструмент на планирање на политиката, вклучувајќи ја и донесената тригодишна фискална стратегија. Тоа ги определува главните насоки на јакнењето на капацитетите во оваа сфера кон инкорпорирање на буџетското планирање во рамките на стратешкото планирање и проектно планирање, особено во функција на развивање на развојната компонента на Буџетот. Планирањето ќе се одвива врз основа на поставените плафони на буџетската потрошувачка, но со одвојување посебни средства за поддршка на утврдените стратешки приоритети.

Еден од значајните приоритети претставува доградувањето на законската рамка за јавните расходи и јавниот долг, при што во текот на 2004-2005 година е предвидено донесување на закон за јавен долг, закон за јавни финансии и измена и дополнување на Законот за буџети во делот за јавна финансиска контрола.

Натамошното унапредување на законската рамка и институционалниот капацитет за јавните набавки, вклучувајќи и формирање на Агенција за јавни набавки останува во рамките на приоритетните активности во оваа област.

Посебно внимание се посветува на внатрешната ревизија. Со плановите за зајакнувањето на функцијата на внатрешна ревизија, се предвидува етапно зајакнување на внатрешната ревизија на централно владино ниво (2004), во јавните служби (2005), во локалната самоуправа (2006). Во 2004 година се предвидува донесување на Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор.

Приоритети:

- имплементација на Среднорочната фискална стратегија 2003-2006 и Фискалната стратегија 2005-2007;
- донесување закон за јавен долг, закон за јавни финансии и измена и дополнување на Законот за буџети;
- Донесување подзаконски акти и формирање на Агенција за јавни набавки (2004-2005);
- донесување Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор и спроведување на плановите за зајакнување на внатрешната ревизија (2004-2006);
- обука на државните службеници во соодветните служби за анализи на фискалните импликации на законите и другите прописи, како и за остварување на развојната функција на Буџетот;
- зајакнување на капацитетите на државните органи за финансиски менаџмент.



6.2.8. Е-Влада

Со цел да се обезбеди единствен пристап во користењето на информатичката технологија во јавната администрација и воопшто во функција на процесите на политичкото одлучување е формирана и мисија за информатичка технологија на Владата. Нејзиниот делокруг опфаќа анализа на состојбите во областа на информатичката технологија; давање мислења на Владата и координација на активностите, како и подготовка на национална ИТ Стратегија. Комисијата донесе Програма за активности 2003-2007, во која зацрта и донесување на Стратегија за е-Влада.

Развојот на натамошната примена на информатичката технологија во јавната администрација ќе се одвива во две насоки:

- инкорпорација на информатичката технологија во рамките на осовременувањето на работните процеси во јавната администрација;
- користење на информатичката технологија во функција на транспарентноста и остварувањето на правата на граѓаните.

Конкретни активности:

- донесување и имплементација на Стратегија за информатички развој во јавната администрација (среднорочно);
- креирање на генерален концепт за презентација на процесите на политичко одлучување преку Интернет, вклучувајќи и можности за комуникација на граѓаните со Владата и јавната администрација (среднорочно);
- формирање на единица надлежна за развој на информатичкиот систем во Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија;
- воспоставување на систем на постојана обука на вработените.

6.3. Пристапот кон институционална надградба за приспособување кон ЕУ

6.3.1. Изградба на институции за имплементација на *acquis*

Процесот на интеграција во ЕУ поставува специфични барања во поглед на поставеноста на институциите со цел да се имплементираат барањата на европското законодавство што, пред сè, има за цел воспоставување на механизмите на заедничкиот пазар. Барањата во поглед на институционалната поставеност можат да бидат експлицитни во законодавството на ЕУ, или да се наметнуваат како потреба со оглед на барањето на ЕУ за остварување определена функција или постигнување определени резултати.

Имајќи ја предвид потребата Република Македонија да постигне значителен напредок во процесот на европска интеграција и ограничената расположивост со ресурси на јавната администрација во овој момент е неопходен долгорочен, систематичен и рационален пристап во изградбата на институциите и капацитетите.

Тој пристап ќе се темели врз следниве принципи:

- *интегралност*: инкорпорирање на барањата за институционална надградба кои произлегуваат од процесот на европска интеграција со севкупните процеси на реформско реструктурирање на јавната администрација;
- *рационалност*: формирање нови институции онаму каде што е неопходно, надградување на постојните институции кои имаат надлежности во соодветната област, со паралелно јакнење на човечките ресурси и овозбедување соодветни материјални ресурси.

Предуслов за формирање на оперативни институции според барањата на евроинтеграцискиот процес се анализата на постојната законска и институционална поставеност и капацитети на надлежните институции, како и анализата на хоризонталните врски со други министерства или органи на управата од аспект на приближувањето и имплементацијата на



европското законодавство. Овој аспект на анализа треба да биде инкорпориран во функционалните анализи на органите на државната управа.

Систематичната изградба на институциите неопходни за интеграција во ЕУ ќе кореспондира со системот за имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, која ја обезбедува неопходната рамка и за постепен развој на капацитетите во насока на интеграција на ЕУ.

Постојните законски рамки и процедуралните прописи овозможуваат основа и даваат обврски за предвидување на сите импликации на транспонирањето на европските правни акти и од аспект на потребите за ангажирање на ресурси. Покрај тоа, создадена е и соодветна широка база на податоци која ги инкорпорира сите овие аспекти на процесот на интеграција во ЕУ. Акцентот треба да се стави на доследна имплементација на прописите и специфична, секторски ориентирана обука за користење на постојните бази на податоци.



7. ИНФОРМИРАЊЕ НА МАКЕДОНСКАТА ЈАВНОСТ ЗА ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ВОВЕД

Подготовките кои Владата на Република Македонија ги изведува за целосна интеграција во Европската унија водат кон политички, социјални и економски одлуки кои ќе имаат значително влијание врз животите на сите нејзини граѓани. Многу од тие одлуки ќе имаат трајна корист. Некои ќе имаат негативни последици. Заради тоа, битно е јавноста да биде целосно информирана за одлуките, причините за нив, користа и трошоците што најверојатно ќе произлезат од нив, а со тоа што ќе бидат охрабрени да учествуваат во процесот ќе се чувствуваат ангажирани и вклучени.

За да се постигне ова, Владата, во март 2003 година усвои сеопфатна Стратегија за информирање и комуникација со јавноста на процесот за Европска интеграција во РМ, заедно со Оперативен план, зацртувајќи ги и активностите кои треба да се преземат. Во моментот, преку две третини од населението го поддржува полноправното членство во Европската унија. Целта на Стратегијата не е само да се одржи ова ниво на поддршка туку тоа и да се зајакне. Оперативниот план е во фаза на имплементација.

Стратегијата се заснова врз обезбедување редовен проток на информации до јавноста – генерално и до клучните сектори - специфично, преку најсоодветните средства. Преку овие активности се подига свеста за важноста на интегрирањето со ЕУ, се објаснува зошто е тоа битно за Владата и се гради довербата во институциите на ЕУ. Исто така, целта на Стратегијата е да се добие поддршка од земјите членки на ЕУ за влез на Македонија во Унијата.

Стратегијата се заснова вез принципите на отвореност и транспарентност и таму каде што е можно вклучување и ангажирање на сите релевантни ентитети од општеството.

Одделението за информирање во Секторот за Европска интеграција е надлежно за спроведување на Стратегијата, во тесна соработка со сите релевантни министерства, агенции и секогаш каде што е можно невладините организации и поединци.

7.1. КОНТЕКСТ

Процесот на европска интеграција ќе има значително влијание врз животите на македонските граѓани. Промените на организациите и системите ќе бидат радикални и комплексни. Ќе треба да се донесат тешки одлуки. Многу аспекти од животот ќе бидат допрени. За да се постигне и одржи поддршката за интеграцијата, многу е битно, јавноста и многу сектори од општеството за бидат целосно информирани и колку што е можно вклучени во процесот на донесување одлуки.

За таа цел, Владата, во март 2003¹⁴ година подготви Стратегија за информирање и комуникација со јавноста на процесот за Европска интеграција во РМ, заедно со план кој ги зацртува активностите кои треба да се преземат. Стратегијата е во процес на имплементација.

¹⁴ Информација за тоа каде може да се најде Стратегијата (www.sei.gov.mk)



7.2. ПРИНЦИПИ И ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈА ЗА ИНФОРМИРАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА НА ПРОЦЕСОТ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА ВО РМ

Стратегијата се заснова врз следните основни принципи:

- Јавноста ќе биде навремено и точно информирана за процесот на интеграција, јасно нагласувајќи ги обврските и бенефициите кои произлегуваат од членувањето. Стратегијата ќе се заснова на отвореност и транспарентност и, каде е можно, ќе бидат вклучени и ангажирани сите релевантни субјекти во општеството;
- Основниот тон на Стратегијата ќе биде реален оптимизам – Република Македонија ги согледува можностите и бенефициите за македонските граѓани, но исто така, е свесна за комплексноста на процесот на приближување и важноста на усогласување на националната легислатива.
- Во нејзиното спроведување ќе бидат ангажирани и вклучени оние органи и институции кои треба да одиграат клучна улога во процесот на европската интеграција. Ова ги вклучува главните ресори на јавната администрација, канцеларијата на Делегацијата на ЕК во Скопје, невладиниот и бизнис секторот, како и медиумите. Нејзина интенција е да обезбеди целосно вклучување на овие институции, искористувајќи го нивното знаење и експертиза.
- Таа ќе биде заснована врз јасното разбирање на јавно мислење за политиката на интеграција и за потребите на јавноста од информации. Ова ќе се постигне преку редовни анкети за јавното мислење, преку контакти со клучните заинтересирани страни и преку следење на медиумите и интернет страниците.

Главната цел на Стратегијата е да се одржи поддршката од јавноста за политиката на Владата за целосно членство во ЕУ. Нејзините основни цели се:

- Подигање на свеста за значењето на ЕУ за Македонија, како и причините зошто Владата спроведува политика за целосна интеграција;
- Зголемување на довербата во институциите на ЕУ преку подобро познавање и поголемо разбирање
- Одржување на поддршката од јавноста преку нагласување на реалноста и важноста на интеграција преку отворени и транспарентни разговори за тешкотиите и за бенефициите.
- Да се влијае врз земјите членки на ЕУ да ја поддржат кандидатурата на Македонија за полноправно членство.

7.3. ПОРАКИ

Со цел да се остварат овие цели, во Стратегијата се истакнува дека е особено важно да се обезбеди координираност, доследност, сеопфатност и ажурност на пораките што ги испраќаат Владата и претставниците на институциите на ЕУ и дека тие треба да се засновани врз јасна слика за ставовите на јавноста и нејзините потреби за информации. Истражувањето од крајот на



2002 год. покажа дека јавноста силно го поддржува зачленувањето во ЕУ. Ова се потврди и при неодамнешните анализи. Се планира да се продолжи со вакви периодични истражувања со цел да се помогне во формулирањето на информациите што и се најпотребни на јавноста и да се сообрази Стратегијата за да се осврне на конкретните проблем и прашања.

Првичните истражувања покажуваат дека пораките треба да се засновани врз следниве пошироки прашања, рангирани според нивното значење:

- придобивките од зачленството во ЕУ – зошто е толку важно да се стане полноправна членка
- процесите што се потребни за да се стане членка
- кои се институциите на ЕУ и како функционираат
- зошто Македонија треба целосно да се интегрира – нејзините аргументи за зачленување

За да се обезбеди континуитет и доследност, ќе се подготвува билтен со клучните пораки и ќе се доставува до главните субјекти вклучени во процесот на интеграција и до поширок круг што, меѓу другото, ќе вклучува и политичари на национално и локално ниво. Овој материјал е наменет да служи како основа за презентациите, говорите, документите, текстовите и информациите што се предвидени со Стратегијата.

7.4. ЦЕЛНИ ГРУПИ

Стратегијата ја истакнува важноста на информирањето на неколку групи од јавноста, и тоа:

- вработени во државната служба на сите нивоа кои се вклучени во процесот на европска интеграција, вклучувајќи ги и оние што работат на реформите на националните програми;
- политичари и функционери што донесуваат стратешки одлуки – министри и заменици министри, државни секретари, пратеници, политички партии, функционери и нивни советници во локалната самоуправа;
- Креатори и “мобилизатори” на јавното мнение – лица и/или институции, како што се истакнати јавни, академски и деловни личности, политички партии. Ова ги вклучува и медиумите.
- Деловни и комерцијални субјекти, вклучувајќи ги и претставниците на мали и средните претпријатија;
- Земјоделскиот сектор;
- Невладини организации;
- Пошироката јавност во целина, но особено невработените, вработените во образованието и студентите;
- Вработените во дипломатските и конзуларните претставништва, особено во нашите амбасади во земјите членки на ЕУ и институциите на ЕУ.

Важен дел од стратегијата е да се обезбеди значајните субјекти во земјите членки на ЕУ, вклучувајќи ја и Европската комисија, да немаат никакви сомнежи околу аргументите за полноправно членство на Република Македонија во ЕУ.



7.5. СРЕДСТВА ЗА КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

За остварување на целите на стратегијата е пресудно да се комуницира на начини што најмногу одговара на потребите на јавноста. Одделението за информирање во Секторот за европска интеграција при Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија формира Информативен центар за европска интеграција со задача да го координира протокот на информации до сите групи на јавноста.

Стратегијата предвидува две фази на спроведување на активностите.

Во фаза 1, која ќе трае две до три години, акцентот ќе се стави врз постојаното и целосно информирање на вработените, оние што донесуваат одлуки, креаторите на јавното мнение, евро скептиците, медиумите и вработените во дипломатските и конзуларните претставништва во земјите членки на ЕУ, како и на пошироката јавност. За таа цел, Информативниот центар ќе подготвува:

- Леток во кој се одговара на некои од главните прашања од интерес за јавноста. Летокот е подготвен.
- Билтен со најнови информации за процесот на пристапување
- Брошура во кој е изложена политиката на Владата на Република Македонија, со опис на процесот на интеграција, функциите на главните институции на ЕУ, како и опис на нејзината политика.
- CD-Rom, во кој се дава профил на Македонија, на англиски јазик наменет за публиката во земјите членки на ЕУ. CD-Rom-от е подготвен.
- Проспектен материјал (вклучително и презентации).

Секторот за европска интеграција ја подготвен својата веб страница како главен извор на информации за политиката за пристапување, а се планира отворање на бесплатен телефонски број за информации и организирање на патувачка библиотека (Евробус).

Медиумите ќе бидат целосно информирани со цел да обезбедат проток на информации кон јавноста.

Во фаза 2, која во одреден степен ќе се поклопи со Фаза 1, акцент ќе се стави врз обезбедување детални информации за конкретни сектори, како на пр. стопанството, трговијата, образованието, земјоделието и невладините организации. Тоа ќе подразбира предавања, семинари, јавни средби, поддржани со соодветна литература и интернет информации.

7.6. СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ

Иформациите за ефектот на Стратегијата и за нејзиното сообразување, доколку е потребно, ќе се добиваат преку редовни испитувања на јавното мнение, внимателно следење на расположението на јавноста преку медиумите и веб страниците, преку повиците до Информативниот центар и повратните информации за време на различни настани и активности што ќе се организираат како дел од стратегијата.



7.7. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОГРАМАТА

За спроведување на Стратегијата ќе биде одговорно Одделението за информирање во Секторот за европска интеграција. Неговите главни задачи и надлежности ќе бидат да ги координира и да ги насочува активностите за комуникација преку редовни врски со релевантните институции и заинтересираните организации. Собирање и доставување материјали и организирање настани, следење на напредокот и подготвување редовни извештаи за остварениот напредок.

Како дел од неговите должности, тоа ќе одржуваат редовни состаноци, вклучувајќи го и Секторот за информирање на јавноста при Генералниот секретаријат на Владата на РМ, лицата задолжени за односи со јавноста од Агенцијата за информации, Министерството за надворешни работи, стопанските комори, делегацијата на Европската комисија во РМ, Советот за радиодифузија, Македонската информативна агенција, Македонската радио телевизија и Здружението на новинарите.

Оперативниот план за Фаза 2 беше усвоен во март 1993. Во него се наведени неопходните чекори и активности за започнување на организацијата, обезбедување на материјалите и за аранжманите за спроведување на стратегијата. Секторот за европска интеграција ќе избере невладини организации, стручни агенции и експерти што ќе учествуваат во Стратегијата, врз основа на совети од стручни консултанти и во согласност со законските одредби.

За имплементацијата на втората фаза, која ќе се одвива сè до пристапувањето на Република Македонија во ЕУ, ќе се подготви дополнителна Оперативна програма со различна временска динамика и други извори на финансирање и кофинансирање,

7.8. ОЧЕКУВАЊА И ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА

- *Краткорочно*

- (1) Секој граѓанин на Република Македонија да биде запознаен со политиката на Владата за целосна европска интеграција.
- (2) Потесна соработка со ЕУ и нејзините членки за запознавање со Македонија и со нејзините аргументи за зачленување во ЕУ.

- *Долгорочно*

- (1) Поддршка од јавноста за остварување на стратегијата за интеграција и акционите планови што произлегуваат од неа.
- (2) Активно учество на одделни делови на јавноста во процесот на евро-интеграција.
- (3) Значителна културна, интелектуална и научна соработка со земјите членки на ЕУ.
- (4) На Македонија да се гледа како на интегриран дел од европскиот проект.



8. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ВОВЕД

Република Македонија по својата големина е една од најмалите земји во Европа со ограничени финансиски и човечки ресурси.

Поради ова, процесот на европска интеграција, кој е многу комплексен, обемен, долг и скап, треба да се управува и да се координира со максимално користење на расположивите капацитети, користење на позитивното искуство од земјите-пристапнички и ефикасно користење на финансиската и техничка помош од Европската унија, но и од другите донатори со директно влијание на развојот на земјата и поддршка на процесот на европска интеграција.

Институционално, структурата за управување со процесот на европска интеграција започна да се развива уште од септември 1996 година. Структурата доживеа повеќе неминовни промени, поради потребата да одговори на новите барања на Процесот на европска интеграција.

Можат да се издиференцираат повеќе структури кои имаат свој удел во реализацијата на стратегијата, на политичко и оперативно, па и техничко ниво.

Во најзначајната фаза на градење на политиката, одредување на приоритети, донесување одлуки одговорноста ја носат трите сегменти на власта – законодавната, извршната, судската. Законодавната, најмногу од аспект на градење на нов систем во Македонија, целосно усогласен со стандардите на ЕУ на сите полиња од општественото живеење и дејствување, извршната од аспект на спроведување на политиката на ЕУ и стандардите на ЕУ во практиката, а судската од аспектот на нивното коректно извршување, на начин како што тоа го прават земјите членки на ЕУ.

За спроведувањето на политиките и приоритетите формирани се поголем број институции и тела кои имаат оперативна и извршна функција во процесот на европска интеграција. Тие ќе го опфатат аспектот на спроведување на политиките и приоритетите поврзани со интегративниот процес.

За поддршка на процесот се неопходни финансиски средства кои најпримарно ќе се обезбедат од Буџетот на Република Македонија, но ќе се настојува максимално искоординирано да се искористат и програмите за финансиска и техничка помош од ЕУ.

8.1. Појдовни основи за имплементација на стратегијата

Имајќи го предвид наведеното, а исто така, дека системот постојано се надоградува и усовршува, консултирајќи го и искуството на земјите со слична големина, во Македонија е воспоставен и функционира институционален систем за целосна поддршка на процесот на европска интеграција.

За да биде успешна реализацијата на процесот на европска интеграција, кон што се стреми и оваа стратегија се неопходни:

- Институционалната рамка за управување и координација на интегративниот процес добро да функционира;



- Добра координација со која ќе се зголемат ефектите и ќе се забрза процесот;
- Аналитичка подготовка на политичките одлуки;
- Квалитетен и добро подготвен кадар, како и негова сигурност, мотивација и континуитет;
- Процесот на приближување на законодавството соодветно да ја следи институционалната надградба и обезбедување на спроведување на законите;
- Инволвирање на кадарот од сите министерства и институции кои треба да ги применуваат европските прописи;
- Навремена подготовка на тимови по министерствата кои подоцна ќе го носат процесот до преговори за полноправно членство во ЕУ

Најголем ангажман за успешно спроведување на стратегијата ќе има јавната администрација која треба соодветно да се организира и да зајакне, односно обучи. Но, големиот број активности кои претстојат во процесот, наметнуваат ангажирање на финансиски средства кои би се обезбедиле, во најголем дел од Буџетот на Република Македонија, странски донации и програми на ЕУ.

8.2. НАЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА

8.2.1. Имплементација

Поаѓајќи од фактот дека целта на Стратегијата е да обезбеди конзистентност на реформските чекори насочени кон европска интеграција, во неа се определени основите за планирањето на сите секторски стратегии, како и конкретни планови и програми за имплементација.

Таа ќе се имплементира преку Годишните акциски планови за спроведување на Европското партнерство и Програмите за приближување на законодавството.

Сите имплементациони програми и планови во областа на европската интеграција ќе бидат поддржани со единствена база на податоци, која ќе ги обединува: стратешките елементи на планирањето, предвидените мерки и активности, вклучувајќи ги и потребните институционални промени и потреба од ресурси. Во базата ќе бидат содржани и предвидените проекти од Програмата КАРДС, како и други проекти во соработка со донатори, со цел да се избегнат преклопувањата и да се олесни планирањето на нови проекти.

8.2.2. Задачи и надлежности на националните институции

Институционално, структурата за управување со процесот на европска интеграција започна да се развива уште од септември 1996 година. Инфраструктурата, која беше воспоставена на сопствена иницијатива, главно, беше наменета во почетокот за координација на активностите поврзани со Програмата ФАРЕ, за подоцна да се прошири во опфатот кон координирано следење на договорните односи, но и подигнување на односите со Европската унија.

Системот, согласно знаењата и стекнатите искуства, се надоградуваше во годините кои следуваа во насока на проширување и продлабочување на ингеренциите и задачите, но и зголемување на неговата оперативност и ефикасност.

Не постои идеална и непроменлива, еднаш засекогаш дадена структура за управување и координација на процесот на европска интеграција. Но, досегашното функционирање на постојниот систем постигна видливи и признати резултати, во поттикнувањето, омасовувањето и збогатувањето на процесот на европска интеграција.



Во продолжение се дадени сите национални институции кои се вклучени во имплементацијата на националната стратегија:

Собрание на Република Македонија

Собранието на Република Македонија како највисок законодавен дом и највисок претставнички орган на граѓаните на Република Македонија, има клучна улога во процесот на европска интеграција. Следствено, Собранието на Република Македонија има суштинска улога во реализацијата на Стратегијата, особено во процесот на усогласување на законодавството и дефинирање на конкретните државни политики во различни области на процесот на евроинтеграцијата. Истовремено, ќе се обезбеди постојана и навремена информираност за чекорите кои оперативно се преземаат од страна на Владата на Република Македонија во процесот на европска интеграција, особено преку одржување на годишни седници на Собранието и Владата за состојбите во евроинтеграцијата и понесување тримесечни писмени извештаи на Владата до Комисијата за европски прашања на Собранието на Република Македонија.

Со посебно значење и улога е веќе формираната Комисија за европски прашања во рамките на Собранието на Република Македонија, која има за цел прецизно дефиниран мандат, и тоа

- да го информира Собранието за сите прашања сврзани за европската интеграција,
- да ги разгледува прашањата што се однесуваат на усогласеноста на предлозите за донесување закони со законодавството на ЕУ,
- следење и поттикнување на процесот на хармонизација на македонското со европското законодавство,
- давање предлози и сугестии за унапредување на постапките за усогласување,
- давање мислење и предлози за активностите на работните тела на Собранието на овој план,
- следење на исполнувањето на обврските кои произлегуваат од договорните односи помеѓу Република Македонија и Европската унија,
- следење на активностите на Владата и органите на државната управа насочени кон стекнување на членство на Република Македонија во ЕУ и во врска со нив дава мислења и препораки,
- следење на остварување на програмите и другите акти на институциите на ЕУ во Република Македонија вклучувајќи ги и програмите за финансиска помош,
- покренување и остварување на активности за информирање на јавноста во врска со процесите на европската интеграција,
- соработка со соодветните комисии на другите земји
- разгледување на други прашања во врска со европската интеграција.

Во следниот период треба да се обезбеди зајакнување на улогата на оваа Комисија, како и воведување на посебна процедура за усвојување на прописите кои се целосно усогласени со законодавството на ЕУ, со цел да се поедностави и да се забрза постапката и да се избегне можноста од менување на подготвените акти во делот кој задолжително мора да е усогласен со актите на ЕУ. Дополнително, треба да се обезбеди поактивна улога на Собранието, а посебно на Комисијата за европски прашања, во реализацијата на целите на Стратегијата за информирање на македонската јавност за процесот на евроинтеграција, како и да се даде највисок приоритет на кадровското зајакнување на Собранието и комисијата за европски прашања со стручен кадар од областа на евроинтеграција.

Редовна практика е одржувањето на годишни средби меѓу Собранието на Република Македонија и Европскиот парламент преку Делегациите за соработка на двата парламента. По



влегувањето во сила на ССА, се формира Парламентарен комитет за стабилизација и асоцијација. Тие претставуваат форум каде парламентарците разменуваат мислења и дискутираат по одделни прашања и ги разгледуваат перспективите за интегрирање на Македонија во Европската унија. Форумот е место каде што можат да се лобираат позициите на Македонија, да се дискутираат резултатите и да се утврдуваат приоритетите во насока на побрзо приближување кон ЕУ.

Претседател на Република Македонија

Како највисока институција со надлежности во сферата на надворешната политика, Претседателот на Република Македонија има значајно место и влијание врз целиот процес на европска интеграција. Неговата улога е се позначајна и од аспект на тоа што во процесот на европска интеграција од исклучителна важност е државата во нејзината целовитост, на сите надлежни нивоа, да настапува со “еден глас”, со прецизно дефинирана политика, усогласена по приоритети, содржина и динамика.

Од аспект на синхронизација и максимизирање на ефектите од процесот на европска интеграција е неопходно одржување на редовни контакти, консултации, координација на политиката, приоритети, ставови подготвени на техничко, а верифицирани на политичко ниво. Претседателот на Република Македонија навреме треба да ги добива сите владини документи поврзани со процесот на европска интеграција и единствениот, усогласениот став по одделни прашања да го пренесе на партнерите во странство.

Влада на Република Македонија

Во процесот на европска интеграција, Владата има задача да ги утврди стратешките приоритети, кои ги вградува во својата годишна програма за работа и за истите да обезбедува финансиска поддршка со средства од Буџетот на Република Македонија. Овој процес на поврзување на приоритетите со буџетските средства е од големо значење, кој се практикува почнувајќи од оваа година.

Владата е директно одговорна за определувањето на политиката, приоритетите, одлучувањето, како и временската динамика на спроведување на интегративниот процес, но е и директен партнер во комуникацијата со релевантните ЕУ институции.

Во рамките на своите надлежности, Владата има проактивен пристап во информирањето на јавноста за целокупниот процес на европска интеграција.

Владата назначува заменик - претседател надлежен за процесот на европска интеграција, кој како член во Владата дава висока политичка тежина на севкупниот процес на европска интеграција.

Заменик - претседател на Влада надлежен за европска интеграција

Заменикот на претседателот на Владата надлежен за европска интеграција е министер надлежен за управување и координација на процесот на европска интеграција.

Заменикот на претседателот на Владата надлежен за европска интеграција, како претседател на Работниот комитет за европска интеграција, во кој членуваат државните секретари во министерствата, обезбедува зајакната координација и насочување на активностите во процесот на европска интеграција и нивен редовен мониторинг



Воедно, заменикот - претседател на Владата е и национален координатор на странска помош, со што се овозможува ЕУ и другата билатерална и мултилатерална помош координирано да се насочува и да користи во функција на поддршка на процесот на европска интеграција.

Стручно-административната поддршка во оваа насока се обезбедува Генералниот секретаријат на Владата – Секторот за европска интеграција.

Министерство за надворешни работи

Министерството на надворешни работи е надлежно во обезбедувањето на надворешна политичка поддршка за интеграциониот процес на Република Македонија. Во оваа насока е неопходно навремено обезбедување, но и трансфер, дистрибуција, па и презентирање на сите политички, стратешки и оперативни информации и позиции врзани за европската интеграција, преку Мисијата на Република Македонија во Брисел, до сите наши структури во земјите членки на ЕУ, до сите амбасади на земјите членки на ЕУ во земјата и до сите други европски структури. Министерството за надворешни работи е задолжено за политичкиот дел од процесот на интегрирање во ЕУ, за градење рејтинг и подобра позиција на земјата во странство. Тоа треба да обезбеди поддршка на надворешно-политичкиот аспект на интеграцијата, со посебен акцент на политичкиот дијалог, регионалната соработка, договорните односи со ЕУ и нејзините земји членки, земјите пристапнички, сега веќе нови членки, земјите кандидати, земјите соседи и членки на процесот за стабилизација и асоцијација.

– Мисија на Република Македонија во Брисел

Мисијата на Република Македонија, која несомнено треба да се доекипира и да се зацврсти, во процесот на европска интеграција има големо значење, поради можноста директно да ги прибира, соодветно анализира и да ги проследи сите случувања во институциите на Европската унија, но и во мисиите на другите земји кои се претставени во Брисел, пред сè, од земјите членки на ЕУ, земјите пристапнички, односно нови членки и земјите опфатени со Процесот за стабилизација и асоцијација.

Исто така, од исклучително значење е и можноста за директно пренесување на ставови и позиции на македонската влада до нејзините партнери за одредени прашања врзани за процесот на европска интеграција.

Мисијата на Република Македонија останува најзначајниот канал за трансфер на информации врз основа на што ќе се подготвуваат ставови и позиции за процесот на европска интеграција и истите токму преку неа ќе се пласираат надвор од земјата.

Генерален секретаријат

Со реализацијата на тековната реформа, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија ќе добие клучно значење во процесот на европска интеграција, како орган одговорен, помеѓу другото, и за реформата на јавната администрација. Во негови рамки ќе се формираат Сектор за стратешко планирање и Сектор за координација на политика, што заедно со постојниот Сектор за европска интеграција ќе ги операционализираат политичките одлуки за динамизирање на процесот на европска интеграција.

Токму на ова ниво ќе се диктира темпото на институционалните промени и зајакнување на институционалните капацитети во функција на процесот за интегрирање во ЕУ.



Сектор за европска интеграција

Секторот за европска интеграција при Генералниот секретаријат на Владата, има за задача да го организира, координира и синхронизира процесот на европска интеграција. Најзначајните активности на Секторот се однесуваат на следење на имплементацијата на Спогодбите со ЕУ, организирање и координирање на економско социјалната интеграција, организирање и координирање на интеграцијата во делот на правда и внатрешни работи, хоризонтална координација на приближувањето на домашното законодавство кон законодавството на ЕУ, поддршка и насочување на процесот на јакнење и градење на институциите, превод на европските прописи, координација на странска помош, следење на реализацијата на донациите во функција на европската интеграција и информирање и публицитет во врска со ЕУ и процесот на европска интеграција .

Во следниот период, поради зголемените обврски што ги носи процесот на европска интеграција се планира негово реорганизирање, зголемување, доекипирање, но и соодветно обучување и доквалификување.

Одделенија за европска интеграција при министерствата

Уште при формирањето на иницијалната структура за поддршка на процесот на европска интеграција, се наметна потреба од формирање на јадра-носители на процесот во сите надлежни министерства. Овие тела се формирани како одделенија или сектори во зависност политиката на конкретното министерство, но во принцип сите ја следат структурата на централниот Сектор за европска интеграција, со надлежности спомнати погоре. Одделенијата, кои главно, имаат координативна улога за прашањата коишто се однесуваат за европска интеграција во рамките на своите министерства, се во постојана директна комуникација со Секторот за европска интеграција по прашањата од нивна надлежност. Оваа мрежа на Одделенија за европска интеграција претставува клучна оперативна алка во институционалната поставеност на процесот за европска интеграција.

Секретаријат за законодавство

Во ланецот на значајни институции-носители на процесот на европска интеграција, а следствено и реализатори на националната стратегија за интегрирање во ЕУ, свое место има и Секретаријатот за законодавство.

Овој орган ги врши работите што се однесуваат на обезбедување конзистентност на правниот систем и давање стручни мислења за усогласување на предлозите на законите и на другите прописи со Уставот на Република Македонија, со законодавството на ЕУ и со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија.

Една од значајните задачи на Секретаријатот за законодавство е да ги верифицира новите законски акти во однос на нивната усогласеност со европското законодавство.

Центар за европска интеграција

Обновувањето на Центарот за европска интеграција како фондација основана од Владата на Република Македонија ќе има, пред сè, за цел да се интензивираат истражувањата и анализата како основа за донесување на релевантни политички одлуки, анализи за утврдување



на приоритетите, насочување на секторската политика, управување со документационен и библиотечен центар за европска литература и документи.

8.2.3. Меѓу-министерска координација

Имплементацијата на Стратегијата наметнува потреба од сите национални институции, особено од Владата на Република Македонија координирана акција и ефикасни координативни механизми, односно воспоставување на еден ефикасен координативен процес кој ќе овозможи систематска подготовка за приближување и членство во Европската унија.

Владата на Република Македонија има воспоставен институционализиран систем на меѓуресурска координација на процесот на европска интеграција на повеќе нивоа, кој постојано се надоградува. Во процесот на европска интеграција, посебно областите на приближување на законодавството и негова хармонизација со она на ЕУ и во доменот на координација на странска помош активно функционираат следните меѓуминистерски структури:

Влада на Република Македонија – највисоко политичко тело кое има централна улога во одлучувањето за политиката, стратегијата, приоритетите и основните правци во процесот на европска интеграција.

Работен комитет за европска интеграција - тело што ги утврдува методите и динамиката за реализирање на стратешките одлуки, политичките насоки и приоритетите на Владата на Република Македонија. Со него претседава заменик - претседател на Владата, надлежен за европска интеграција, а членови се државните секретари од сите министерства. Ова тело доживеа повеќе модификации во претходниот период, но тие, главно се во функција на негова поголема ажурност и оперативност. Работниот комитет е оперативен форум каде се разгледуваат значајни прашања од областа на европска интеграција (спроведување на спогодби со ЕУ, следење на процесот за стабилизација и асоцијација, хармонизација на законодавството, превод на законски правни акти, координација на странска помош) и се донесуваат предлози и сугестии, решенија за интензивирање на интегративниот процес.

Поткомитет на Работниот комитет за европска интеграција за приближување кон законодавството на Европската унија - централно координативно тело составено од високи државни службеници од секое министерство и Секретаријатот за законодавство. Меѓу важните функции на ова тело се подготовката на годишни програми за приближување на законодавството и координацијата на работните групи и подгрупи за усогласување со ацџуис цоммунаутаире.

Работни групи и подгрупи за усогласување со *acquis communautaire* - се основани од страна на Владата на Република Македонија на почетокот на 2003 година. Вкупно има 29 групи согласно бројот на поглавјата од ацџуис цоммунаутаире и воедно се иницијална подготовка на Република Македонија за идните преговори со ЕУ. Во нивната работа учествуваат претставници од министерствата, научните институции, Стопанската комора, Секретаријатот за законодавство и други субјекти. Работните групи се надлежни за оперативна реализација на активностите поврзани со приближување на националното законодавство кон законодавството на Европската унија.



Технички комитети за превод – една од најобемните активности во процесот на европска интеграција е преводот на европските правни акти, процес кој во Република Македонија се одвива во преведувачки агенции и се координира од Секторот за европска интеграција. Техничките комитети се задолжени за стручна и правна ревизија на преведените правни акти и во нивен состав главно се претставници од министерствата и други надворешни експерти-од факултетите, научните и други институции, експерти од областа.

8.2.4. Институционален капацитет – надградба и зајакнување

Развојот на човечките ресурси, пред сè, соодветната организација и подготвеност на јавната администрација е значаен предуслов за ефикасна реализација на националната стратегија.

Во оваа насока Владата на Република Македонија спроведува реформа на јавната администрација со цел обезбедување на нејзина поголема професионалност, отчетност, компетентност и независност во работата. Се работи и на зајакнување на апсорпциониот капацитет на јавната администрација особено во однос на политиката, прашањата и активностите врзани за процесот на европска интеграција.

Сепак, процесот на европска интеграција не го изолира научниот потенцијал во земјата и за негово успешно спроведување е неопходна соработка со академскиот свет, како на оперативно поле така и на полето на развој и истражување.

Стратегија за ЕУ обука на државни службеници

Владата на Република Македонија во 2001 година донесе Стратегија за ЕУ обука на државни службеници, која претставува општ документ што ги определува потребите, целите, целните групи и формите за обезбедување на обука на државните службеници од хоризонтален и секторски ориентиран аспект.

Стратегијата за ЕУ обука е инструмент и предтекст за активна заложба и алоцирање на форми на обука за државните службеници од извршната власт, законодавната и судската власт.

Со Стратегијата се обезбедува обука и за медиумите и за невладиниот сектор со цел подигнување на свесноста и општото познавање за прашањата за ЕУ и европската интеграција.

Стратегијата се имплементира преку две-годишни оперативни планови чија реализација се обезбедува со средства издвоени за оваа намена во Буџетот на Република Македонија, но и со активно учество на странски донатори.

План за градење и јакнење на институции

Владата на Република Македонија презема мерки во насока на детерминирање на активностите во однос на градење на демократски, компетентни и оддржливи институции неопходни за имплементација на долгорочниот проект за зачленување во ЕУ.

Клучен документ при тоа е Планот за градење и јакнење на институции за имплементација на *acquis communautaire*, чијашто цел е да ја дефинира временска рамка во која Република Македонија целосно ќе ги имплементира европските *acquis*. Градењето на институциите од аспект на спороведување на функциите кои произлегуваат од *acquis* опфаќа етаблирање на нови институции, реорганизација на постојните институции преку промена на



функциите кои се извршуваат, јакнење на постојните институции за поефикасно извршување на своите функции.

Постдипломски студии и специјализација надвор од границите на Република Македонија

Во 2003 година Владата воспостави Програма за доделување средства за постдипломски студии од областа на европска интеграција (економија, европско право, мултидисциплинарни европски студии) на универзитети во земјите на ЕУ, која успешно се одвива.

Овој начин на јакнење и надградување на капацитетите на човечките ресурси, во функција на успешна реализација на процесот на европска интеграција и обезбедување на функционирање на ефикасни одржливи институции е поддржан од Буџетот на Република Македонија, но и преку кофинансирање од странски донатори.

По враќањето во Република Македонија овие кандидати-постдипломци имаат обврска да работат во јавната администрација што претставува мошне важна мерка во обезбедување на сопствени ресурси, надминување на зависноста од постојана техничка помош и одржливост на реформите.

Центар за континуирана ЕУ обука

Во рамките на ТЕМПУС проектот, се формира Центар за континуирана ЕУ обука чија примарна целна група се државните службеници. Наставниот план и програмата на Центарот се подготвува во соработка со Колеџот на Европа од Бриџ, Белгија.

Целта на Центарот е да се обучат кадри од администрацијата како предавачи и добри познавачи на областа европска интеграција, но и да се подигнат и општите и стручните познавања од конкретни области од процесот на европска интеграција. Партнери во дизајнирањето и функционирањето на Центарот се факултетите и другите високо образовни институции во Република Македонија.

Соработка со ЕУ – Твининг механизам

Република Македонија покажува силен интерес за користење на различните форми на соработка, експертиза и техничка помош кои се во функција на институционално јакнење и градење на капацитети на домашните институции.

Твининг механизмот претставува клучен инструмент на Европската комисија кој се користи за зајакнување на административните капацитети на земјите кандидати/пристапнички на ЕУ. За Република Македонија, овој инструмент е отворен во текот на 2003 година како модел за имплементација на проекти финансирани преку програмата CARDS. Во натамошниот период и во насока на поуспешна реализација на стратегијата за интегрирање во ЕУ, ќе се настојува почесто користење на овој механизам за директно користење на странска експертиза во домашните национални институции.

Стажирање во институциите на Европската унија/ национални администрации на земји членки и земји-пристапнички во ЕУ



Државните службеници во Република Македонија имаат силна потреба од стекнување на искуства и учество во службите на Европската комисија и националните администрации на земјите членки и земјите пристапнички во ЕУ. Република Македонија е вклучена со неколку стажеви во службите на Европската комисија и повремени можности за стажеви во германската и француската администрација. Цел на Владата е да го прошири овој модел на соработка со службите на Европската комисија и воспоставување на континуирани модели на слична соработка со националните администрации на земјите членки.

8.2.5. Воспоставување на обединета информатичка инфраструктура

Комплексноста на комуникацијата помеѓу сите институции и субјекти при имплементацијата на стратегијата за европска интеграција претпоставува воспоставување и непречно функционирање на информатичка инфраструктура.

Неопходна е хардверска и софтверска опременост на сите вклучени субјекти и операционализација на неколку бази на податоци:

- База на податоци за хармонизација со европското законодавство
- База на податоци за превод на европски прописи
- База на податоци за спроведени обуки и тренинзи
- Централна база на податоци за странска помош

Протокот на информации и користењето на системите за менаџирање на документи преку интранет и интернет значително ќе ги забрза сите активности и истовремено ќе се овозможи сеопфатен мониторинг на целиот процес на европска интеграција.

Неопходна е и соодветна обука на реализаторите на процесот на европска интеграција за користење, управување, ревидирање, ажурирање на состојбите во наведени бази на податоци.